

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 18 Novembre 1913

PAR

Georges TEISSIER

Avocat



SAINT-ÉTIENNE

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE ET DU JOURNAL " LA TRIBUNE "

40, Place Marengo, 40

—
1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DOYEN HONORAIRE : M. FLURER, ✱, I. ✂, professeur de Droit civil.

PROFESSEURS HONORAIRES : M. THALLER, ✱, I. ✂, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

M. AUDIBERT, ✱, I. ✂, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

MM.

JOSSERAND, I. ✂, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✂, ✱, Correspondant de l'Institut, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✂, professeur de Droit romain.

COHENY, O. ✱, I. ✂, ✱, professeur de Droit commercial.

PIC (Paul), I. ✂, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✂, professeur de Droit administratif.

LAMBERT A., ✂, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✂, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✂, professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.

BROUILHET, I. ✂, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ✂, professeur de Droit romain, assesseur du Doyen.

LÉVY, I. ✂, professeur de Droit civil.

GONNARD, I. ✂, professeur d'Histoire des doctrines économiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✂, professeur de Procédure civile.

PICARD, agrégé, chargé du cours de Droit civil.

BECQ (Joseph), I. ✂, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. Jean APPLETON, professeur.

Assesseurs : { MM. LAMBERT, professeur.
P. PIC, professeur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 18 Novembre 1913

PAR

Georges TEISSIER

Avocat



SAINT-ÉTIENNE

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE ET DU JOURNAL " LA TRIBUNE "

40, Place Marengo, 40

—
1913



INTRODUCTION

I

La plupart des peuples luttent encore pour la conquête de la plénitude du droit de vote.

Pendant le cours de l'année 1913, dans une démocratie voisine, en Belgique, un fait singulier s'est même produit. Toute une armée de travailleurs, — ils étaient plus de deux cent mille — a proclamé la grève générale dans un but uniquement politique : il s'agissait de démontrer, d'une manière nouvelle, énergique et décisive, que le peuple belge ne veut plus du fameux vote plural qu'il considère comme une hypocrite sophistication du suffrage universel, à juste titre, puisque, en dépit d'une majorité libérale et socialiste certaine, le pouvoir demeure, depuis plus de vingt ans, aux mains du parti catholique.

Ce mouvement a obtenu un succès moral immédiat : le gouvernement a dû, en quelque sorte capituler, et promettre une réforme électorale prochaine.

Combien cette attitude des ouvriers belges diffère de celle des syndicalistes français !

Dans les organes, les congrès ou les meetings de la Confédération Générale du Travail, ses leaders pro-

VI

fessent une indifférence dédaigneuse pour les institutions politiques de la République et, à l'égard du droit de vote, un mépris profond.

Ils déclarent qu'un jour viendra où les syndicats ouvriers seront suffisamment nombreux et forts pour imposer leur volonté à la classe patronale d'abord, au gouvernement ensuite.

En face des assemblées parlementaires se dresseront les congrès ouvriers, en face d'un ministère, la commission exécutive de la C. G. T. : un Etat en face d'un autre Etat...

A quoi pourrait dès lors servir le droit de vote ?

Pourquoi les ouvriers auraient-ils recours à des représentants politiques, puisqu'eux-mêmes, entre eux, peuvent faire leurs affaires, et que, suivant la formule, « l'émancipation des travailleurs doit être l'œuvre des travailleurs eux-mêmes... »

Ce n'est pas ici le lieu de discuter une semblable théorie qui a conduit la C. G. T. aux excès, à l'impuissance.

Nous n'en avons dit un mot que pour souligner l'état d'esprit des dirigeants syndicalistes, de ceux qui prétendent parler au nom de la classe ouvrière française.

Leur langage, leur attitude étonneraient étrangement les prolétariats voisins, si, dans les Congrès internationaux, ils n'avaient fait connaissance avec les syndicalistes français, leurs idées, et ne savaient que la grande majorité de la classe ouvrière de notre pays est très éloignée de marcher derrière la C. G. T.

Comme les autres démocraties qui ne l'ont pas encore, la démocratie française, qui l'a conquis voilà plus de soixante ans, demeure énergiquement attachée au suffrage universel, qui est la base même de l'organisation politique d'un peuple libre.

VII

Ces dernières années, on a beaucoup parlé de réforme électorale. Tous les partis ont pris position sur ce terrain ; unanimement, ils ont prétendu les uns et les autres rechercher les meilleurs procédés de pratiquer ce qu'on a appelé « la justice électorale » ; mais aucun d'eux n'a osé toucher au principe même du suffrage universel.

On s'efforce, au contraire, de lui permettre de s'exprimer avec plus de sécurité, plus de franchise, au moyen du vote sous enveloppe, de la cabine d'isolement.

Certains mêmes n'hésitent pas à réclamer l'institution du vote obligatoire, de façon que les représentants du pays soient vraiment les élus de la majorité des citoyens, et qu'ainsi la volonté populaire s'affirme avec plus de certitude et d'autorité.

II

Le suffrage universel, en France, semble donc un principe intangible, une conquête définitive.

Il est dû à la seconde République.

Le gouvernement provisoire de 1848 adopta à l'unanimité le principe suivant, qui devint le décret du 5 mars 1848 :

*« Le gouvernement provisoire arrête, en principe, et
« à l'unanimité, que le suffrage sera universel et direct,
« sans la moindre condition de cens. »*

Une assemblée unique était instituée, élue au suffrage direct et universel.

La Constitution du 4 novembre 1848 se borna à maintenir, sauf sur des points de détail, le décret du gouvernement provisoire.

VIII

Mais c'est la loi électorale organique du 15 mars 1849 qui établit définitivement en France le suffrage universel.

L'article premier de la loi du 15 mars 1849 prescrit de dresser, dans chaque commune, une liste électorale, comprenant, par ordre alphabétique, tous les Français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, et habitant la commune depuis six mois au moins.

Pour être électeur, pour prendre part à un scrutin, il ne suffit pas d'avoir la jouissance de ses droits politiques, il faut encore, — la condition est essentielle — être inscrit sur une liste électorale.

L'exercice du droit de vote est donc subordonné à l'inscription du citoyen sur la liste électorale d'une commune, et c'est dans cette seule commune qu'il doit voter.

Les conditions de cette inscription ont varié avec les époques : l'exercice du droit électoral est devenu plus rigoureux dans les moments de réaction, plus facile, lorsque prévalaient les courants démocratiques.

De même que le décret du 5 mars 1848, la loi du 15 mars 1849 n'exigeait que six mois de résidence. Avec celle du 31 mai 1850, il fallut trois ans de domicile dans le canton, établi par des preuves légales étroitement déterminées, et le domicile actuel dans la commune.

Le gouvernement qui avait créé le suffrage universel, effrayé par les élections socialistes de Paris, avait voulu priver de leur droit de vote un grand nombre de citoyens, évidemment des électeurs ouvriers qui, obligés par leur profession à des déplacements fréquents, gardaient certes la jouissance du droit de vote, mais n'étaient plus dans les conditions de domicile exigées pour l'exercer.

« La capacité domiciliaire » remplaçait le cens.

Cette loi du 31 mai 1850 fut violemment attaquée, et le gouvernement qui l'avait provoquée en proposa, au mois de novembre 1851, l'abrogation. Cette proposition fut repoussée à une faible majorité et l'Assemblée préparait une loi sur les élections municipales, avec l'arrière-pensée d'en faire la base d'une loi électorale politique, lorsque se produisit le coup d'Etat du 2 Décembre.

Une des proclamations de Louis-Napoléon portait abolition de la loi du 31 mai 1850 et rétablissement du suffrage universel.

Il n'est pas douteux que l'œuvre de réaction accomplie par l'Assemblée Constituante avait facilité le coup de force de Louis-Napoléon et le rétablissement de l'Empire.

Le premier acte du gouvernement nouveau fut d'abroger la loi du 31 mai 1850.

Le régime électoral fut réglementé par le décret organique du 2 février 1852, lequel, dans son article 12, revint aux dispositions de la loi de 1849 et ne soumit plus le droit d'inscription qu'à la condition d'une résidence de six mois.

La législation de 1852 ne fut modifiée, pendant le cours de l'Empire, que sur des points secondaires. Bon nombre de ses dispositions sont encore en vigueur.

A la suite des événements de 1870, le gouvernement de la Défense Nationale fut appelé à légiférer en matière électorale pour la convocation de l'Assemblée Nationale qui devait se réunir à Bordeaux.

Le décret du 29 janvier 1871 remit en vigueur la loi du 15 mars 1849 : pour être électeur, il fallait avoir vingt-un ans accomplis et habiter depuis six mois au moins dans la commune.

Jusqu'alors, les élections législatives, départementales et municipales se faisaient sur la même liste électorale

Dès sa réunion, la nouvelle Assemblée vota, le 14 avril 1871, une loi qui exigeait pour les élections municipales, une année au moins de domicile réel. Elle parlait de cette idée qu'en matière d'élection municipale, il était nécessaire que l'électeur fit partie de l'association communale, et eût un intérêt communal, et que cet intérêt n'existait que là où l'électeur possède son principal établissement ou son domicile réel.

Par un raisonnement analogue, la loi du 10 août 1871, relative aux Conseils Généraux, décida, dans son article 5, que l'élection des membres des assemblées départementales se ferait dans chaque commune sur les listes dressées pour les élections municipales.

La loi du 10 août 1871 ne parlait pas des conseils d'arrondissement. La loi du 30 juillet 1874 a comblé cette lacune en déclarant applicables aux élections au Conseil d'arrondissement les articles 5 et 12 de la loi du 10 août 1871.

Rien n'était changé pour les élections législatives qui continuèrent à se faire sur une liste comprenant tous les électeurs ayant une résidence minimum de six mois.

La législation nouvelle consacrait, comme on vient de le voir, une innovation considérable. Elle imposait des conditions différentes pour l'électorat politique d'une part, et pour l'électorat municipal et départemental d'autre part. Et ces différences se traduisaient par la dualité des listes électorales.

La loi du 7 juillet 1874, relative à l'électorat municipal, les accentua encore. Son article 5 exigea, pour l'inscription sur les listes municipales, une résidence de deux années consécutives dans la commune ; cette durée était réduite à un an pour ceux qui s'étaient mariés dans la commune et à six mois pour ceux qui y étaient nés ou qui y avaient satisfait à la loi de recrutement.

On ajoutait sur la liste ceux qui étaient portés depuis un an sur le rôle d'une des quatre contributions directes ou sur le rôle des prestations en nature ; les fonctionnaires publics astreints à une résidence obligatoire et les ministres des cultes reconnus par l'Etat ; les Alsaciens-Lorrains qui, ayant opté pour la nationalité française, auraient déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 14 juin 1871.

La loi sur l'électorat politique, annoncée depuis 1873 et remaniée à diverses reprises par l'Assemblée Nationale, ne fut votée qu'après l'adoption des lois constitutionnelles.

La loi organique sur l'élection des députés, du 30 novembre 1875, porte que les députés seront nommés par les électeurs inscrits :

1° Sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 ;

2° Sur les listes complémentaires comprenant tous les citoyens qui résident dans la commune depuis six mois.

La distinction entre l'électorat politique et l'électorat municipal cessa rapidement d'exister.

La différence entre les deux listes : municipale et complémentaire était peu considérable, car le relevé arrêté au 31 mars 1884 donnait pour toute la France les résultats suivants :

Electeurs inscrits sur les listes municipales.	10.062.425
Electeurs inscrits sur les listes complémentaires.	141.803
Total des électeurs politiques.	10.204.228 (1)

Dans le cours de la discussion de la loi municipale

(1) Dall., Lois politiques et administratives, Tome I, V° Elections, p. 888.

XII

du 5 avril 1884, plusieurs orateurs soulignèrent à la fois l'insignifiance des résultats pratiques de la dualité des listes et les objections théoriques que soulevait ce système.

L'unité de liste prévalut.

La loi du 5 avril 1884 abrogea les dispositions de l'article 5 de la loi de 1874 et prescrivit dans son article 14 l'inscription de tous les électeurs remplissant une des conditions suivantes : résidence de six mois, domicile réel, inscription sur le rôle d'une des contributions directes ou des prestations en nature, qualité de fonctionnaire public astreint à une résidence obligatoire ou de ministre d'un des cultes reconnus par l'Etat, ou d'Alsacien-Lorrain ayant opté pour la nationalité française et déclaré fixer sa résidence dans la commune.

La loi du 29 juillet 1913 est venue apporter, par son article 2, quelques modifications à la composition des listes électorales : la qualité de contribuable ou de prestataire ne permet plus à un citoyen d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune que s'il la possède depuis cinq ans au moins.

Auparavant la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat avait placé les ministres des cultes dans le droit commun.

Enfin le texte relatif aux Alsaciens-Lorrains n'offre plus aujourd'hui d'intérêt pratique.

Il n'y a plus désormais qu'une liste électorale unique : les conseillers municipaux, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les députés sont nommés par les mêmes électeurs.

III

La loi du 5 avril 1884, et dans une certaine mesure celle du 29 juillet 1913, ont apporté un peu de clarté

XIII

et d'unité dans notre législation électorale qui est fort compliquée.

Sans parler en effet des textes spéciaux, relatifs à certaines élections, telles que les élections des membres des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes, des chambres de commerce, des caisses de secours dans les mines, des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, des conseils d'administration des sociétés de secours mutuels, des corps universitaires, etc., notre législation électorale proprement dite comprend un nombre considérable de lois et de décrets.

Il est difficile de se reconnaître dans cet enchevêtrement de textes souvent contradictoires, dont certains articles ont été abrogés, tandis que d'autres sont toujours en vigueur.

Au surplus, ces lois n'ont fait que poser des règles générales. La pratique a révélé bien des lacunes que la Cour de Cassation a dû combler : à côté du droit écrit, un véritable droit jurisprudentiel est né.

Reconnaissons en passant, avec M. Faye, que la Cour suprême dans l'interprétation des lois électorales, « s'est toujours inspirée de l'esprit le plus libéral ; « elle a considéré que l'inconvénient le plus grave à « éviter, c'était que, par une interprétation trop restrictive de la loi, un citoyen put être privé de l'exercice du droit qui lui appartient. Ses décisions dans « la mesure où le texte le lui a permis, ont constamment « tendu à élargir les dispositions favorables et à faciliter les réclamations, de manière à assurer la sincérité des listes. » (1).

Pour remédier à cette situation confuse, diverses propositions de lois ayant pour objet la codification et l'amélioration de la loi électorale ont été soumises à la Chambre (2).

(1) Ernest Faye, Manuel de droit électoral, p. 5.

(2) Voir J. Off., P. V., Séance 11 nov. 1897.

XIV

Aucune d'elles n'a encore abouti.

Cependant, comme le disaient les auteurs de la proposition de loi de 1897 : « Si une loi doit être claire, « c'est la loi électorale, source de toute autorité dans « une démocratie comme la nôtre. »

L'attention du Parlement, ces dernières années, a été en quelque sorte accaparée par une autre réforme concernant l'élection des députés.

Comment demain les nommerons-nous ?

Garderons-nous le scrutin uninominal ?

Aurons-nous la représentation proportionnelle ou bien tout simplement la représentation des minorités suivant le vœu de la Chambre ?

Le Sénat ne réussira-t-il pas à imposer ses préférences pour le scrutin de liste ?

La cause est encore pendante.

D'autres questions plus hautes, plus graves, ont tout à coup détourné et retenu l'attention du Parlement. Mais, actuellement, elles sont réglées et les débats sur la « Réforme Electorale » vont reprendre, sans doute avec moins d'acuité que jadis, car de part et d'autre, les esprits semblent lassés.

Quel que soit le mode de votation qui sera en définitive adopté, il nous paraît que cette réforme électorale devrait être logiquement précédée d'une autre mesure plus utile, plus urgente et plus générale, puisqu'elle concernerait toutes les élections : c'est la refonte de notre législation électorale, sa codification.

Le suffrage universel, nous l'avons dit, est la base de notre organisation politique, « la source de toute autorité dans une démocratie comme la nôtre ».

La République idéale, au point de vue électoral, serait celle où tous les citoyens, moralement dignes du droit de suffrage, l'exerceraient unanimement ; ainsi

les lois seraient vraiment l'œuvre de la majorité, l'expression de sa volonté.

Chez nous, malgré l'habitude de la liberté politique, trop de citoyens se tiennent encore à l'écart de la vie publique.

La plupart appartiennent à la classe populaire. Ils ignorent le plus souvent la façon d'exercer leur droit de vote, reculent devant les formalités à accomplir pour se faire inscrire sur la liste électorale ou s'y faire maintenir.

Ne semble-t-il pas qu'un code électoral, simple, clair, s'impose, qui devrait être distribué gratuitement par les soins des municipalités à tous les citoyens de chaque commune ? En attendant le jour encore lointain où cette modeste réforme sera réalisée, nous nous sommes proposé, dans cet ordre d'idées, de combler une lacune, en rassemblant des efforts jusqu'ici dispersés.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir fait une œuvre originale. Nous devons beaucoup à des auteurs, tels que MM. Ernest FAYE (1), De TAILLANDIER (2), qui ont publié de substantiels traités sur le droit électoral et la revision des listes électorales ; M. Edouard LAMBERT (3), dont l'excellent opuscule sur « les inégalités de classe en matière d'électorat politique » demeure, malgré l'apparition de la loi de 1913, le réquisitoire le plus clair et le plus saisissant qu'on ait jamais dressé contre les traditionnels abus administratifs qui se manifestent au cours des opérations de revision des listes électorales, et qui sont autant d'obstacles au libre exercice du droit de vote.

(1) Faye, Ouv. cit.

(2) De Taillandier, Manuel de la revision de la liste électorale.

(3) Edouard Lambert, Les inégalités de classe en matière d'électorat politique. (Paris, V. Girard et Brière, 1906).

XVI

Nous avons aussi fréquemment puisé aux répertoires et recueils de jurisprudence.

Mais, à l'exemple de Montaigne, nous pouvons dire que si nous avons fait de larges emprunts de matériaux, nous avons fourni le ciment qui a servi à les lier.

Cet essai était en grande partie composé quand la loi du 29 juillet 1913 a été promulguée. Il était impossible d'é luder l'étude développée de ses dispositions et de sa portée pratique.

Et c'est là évidemment la partie neuve de notre travail.

*« La loi qui fixe la manière de donner les bulletins
« de suffrage, dit Montesquieu, est la loi fondamentale
« dans les démocraties. »*

Avoir tenté à notre tour de la mieux préciser pour la mieux faire connaître est dès lors le dernier reproche que nous puissions encourir.





TITRE PREMIER

De la Jouissance du Droit de Vote

Avant d'exercer le droit de vote, il faut en avoir la jouissance. Nous devons donc, au préalable, examiner les conditions de l'électorat ou de l'aptitude à être électeur.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, « sont électeurs tous les Français, âgés de 21 ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévue par la loi. »

La loi du 5 avril 1884 n'a fait que reproduire les formules employées déjà par l'article 12 du décret du 2 février 1852, concernant l'élection des députés, et par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, relative à l'électorat municipal.

On a vu précédemment que depuis la loi du 5 avril 1884, ce sont les mêmes électeurs qui ont le droit de participer aux élections des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et des conseillers municipaux.

En règle générale, sont donc électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans.

Exceptionnellement, sont privés du droit de vote ceux qui se trouvent « dans un cas d'incapacité prévu « par la loi ».

Si bien que la jouissance du droit de vote est attachée à trois conditions :

- 1° *Etre de nationalité française ;*
- 2° *Avoir vingt et un ans ;*
- 3° *N'être dans aucun des cas légaux d'incapacité.*



CHAPITRE PREMIER

Première Condition : Il faut être de nationalité française

Pour être électeur, il faut en premier lieu être Français.

La qualité de Français s'acquiert par la naissance, par l'effet de la naturalisation ou de l'annexion d'un territoire étranger à la France. Au point de vue électoral, il n'y a aucune distinction à établir entre les Français d'origine, les étrangers devenus Français par suite de la naturalisation ou de l'annexion.

Quant à l'étranger admis à domicile, il ne devient électeur qu'autant qu'il a reçu ses lettres de naturalisation.

Cela paraît l'évidence même : il ne peut être électeur que le jour où il a obtenu la qualité de Français. Cependant sous l'empire du décret du 28 mars 1848, aujourd'hui abrogé, l'étranger qui était admis à jouir des droits de citoyen, par arrêté du Ministre de la Justice, avait le droit d'être inscrit sur les listes électorales, bien qu'il n'eut point obtenu de lettres de naturalisation.

Cet arrêté lui conférerait non seulement la jouissance des droits civils, mais encore l'exercice des droits attachés à la qualité de citoyen (1).

Lorsqu'une question de nationalité se présente avec des apparences sérieuses, le juge du contentieux électoral n'a pas qualité pour la résoudre ; il est tenu de surseoir au jugement sur le fond jusqu'à ce que le tribunal civil, qui est seul compétent pour statuer sur les difficultés soulevées par l'état des personnes, ait tranché la question préjudicielle de nationalité.

Il doit au contraire se refuser à tout sursis et passer outre, quand la contestation ne s'appuie sur aucun fait articulé, ou qu'en présence de l'évidence du fait ou du droit, il n'y a qu'à faire l'application d'un texte précis à des faits non déniés ou reconnus constants (2).

1° Français d'origine :

Les Français d'origine sont ceux qui sont nés de parents français, soit en France, soit à l'étranger. Tels sont l'enfant légitime né d'un père français, même sur le sol étranger ; l'enfant naturel né soit d'une mère française, soit d'un père français qui l'a régulièrement reconnu ; l'individu né en France de parents inconnus ou dont la nationalité n'est pas établie ; l'enfant né en France d'un étranger qui lui-même n'y est pas né, si dans l'année de sa majorité il a réclamé la qualité de Français et a déclaré l'intention de fixer en France son domicile, et si, dans le cas où il résidait en pays étranger, il a fait sa soumission de fixer en France son domicile et l'y a établi dans l'année à compter de l'acte de soumission, — ou bien si ayant été porté sur le tableau de recensement, il prend part aux opérations de recrutement sans opposer son extranéité.

La matière est régie par les articles 8, 9, 10 et 12 du

(1) Cass. 18 juin 1849, D. P. 49. I. 235.

(2) Faye, Ouv. cit., p. 9.

Code civil, qui ont été modifiés par les lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893 (1).

Elle se rattache plus particulièrement, de même que celles relatives à la nationalité et l'annexion, à l'étude des droits civils.

2° Français naturalisés :

Ce sont ceux qui sont devenus Français postérieurement à leur naissance, par l'effet de la naturalisation.

Celle-ci est accordée par un décret du gouvernement à tout étranger qui remplit les conditions exigées par la loi pour l'obtenir (2).

Exceptionnellement, un décret du gouvernement de la Défense Nationale, en date du 24 octobre 1870, a déclaré citoyens français *tous* les israélites indigènes de l'Algérie. (3).

3° Réunion d'un territoire étranger à la France:

On doit aussi regarder comme Français les habitants d'un territoire étranger réuni à la France, sous réserve du droit qui leur est généralement accordé par les traités diplomatiques de conserver leur nationalité primitive à des conditions déterminées par ces traités et par les lois et décrets qui ont eu pour but de régler leur exécution (4).

Tel a été l'objet de l'article 6 du traité du 24 mars 1860 concernant l'annexion de la Savoie et du Comté de Nice (5).

Quant aux pays qui avaient leur souveraineté propre,

(1) V. Nouv. c. civ., An. Dalloz, art. 8, n°s 2 et s.; art. 9, n°s 4 et s.; art. 10, n°s 1 et s.

(2) V. Nouv. c. civ. ann. Dalloz, art. 28, n°s 26 et s.; de Tailandier, ouv. cit., p. 14 et s.

(3) V. sur ce cas de naturalisation collective, Faye, ouvr. cité, p. 14 et s.

(4) V. Nouv. c. civ. Ann. art. 8, n°s 79 et s.

(5) V. Décret du 11 juin 1860, D. P. 60. 4. 67.

et qui ont été absorbés complètement par la conquête, des lois particulières règlent pour chacun d'eux la situation des habitants ; ceux-ci deviennent tous Français ou plutôt sujets français ; mais la qualité de citoyens français ne leur est conférée que dans des conditions déterminées par ces textes (1).

★ ★

Perte de la nationalité française.

Les causes qui font perdre la qualité de Français entraînent nécessairement la perte de la qualité d'électeur ; elles sont fixées par les articles 17 et suivants du Code civil ; elles sont d'ordre public.

Elles ont trait à la naturalisation du Français à l'étranger, à la répudiation par lui de la qualité de Français, à son acceptation de fonctions publiques à l'étranger malgré la défense du gouvernement français, à la prise de service à l'étranger, sans autorisation du gouvernement français.

Toutefois, l'établissement d'un Français à l'étranger ne lui fait pas perdre le domicile qu'il avait primitivement en France et auquel il reste attaché pour l'exercice de ses droits civils et politiques (2).

La nationalité française se perd encore par l'annexion à un pays étranger d'une partie du territoire français, dans les conditions stipulées au traité de cession. On peut citer à ce sujet une loi du 17 juin 1871, à la suite de l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne. Son article unique dispose : « Sont électeurs et éligibles, « sans condition de temps de résidence dans le nouveau « domicile qu'ils ont choisi ou choisiront en France, les

(1) V. Sur la question la dissertation de M. Pic dans D. P. 1902, 2. 305, sous arrêt de la Cour d'appel d'Hanoï, 17 nov. 1897.

(2) Civ. 16 mai 1906, Journ. de droit adm. 1906, p. 207.

« citoyens français qui, conformément à l'article 2 du
« traité du 10 mai 1871, ont opté ou opteront pour la
« nationalité française, à la charge par eux de faire
« à la mairie de leur nouvelle résidence leur déclara-
« tion constatant leur volonté d'y fixer leur domicile
« et d'y réclamer leur inscription sur les listes élec-
« torales. »

Enfin, les tribunaux civils sont compétents pour prononcer la déchéance de la qualité de Français par application de l'article 8 du décret du 27 avril 1848, contre celui qui achète ou possède des esclaves. (1).

Preuve de la nationalité.

La preuve de la nationalité, en matière électorale, doit être fournie, conformément au droit commun, par la production d'un extrait des registres de l'état civil, ou des décrets constatant la naturalisation.

D'autres documents sont encore admis par la jurisprudence : un acte de mariage, un certificat de libération du service militaire, un contrat de mariage, l'inscription sur une précédente liste électorale, etc...

Tout individu né en France est présumé Français jusqu'à preuve contraire pourvu qu'il établisse régulièrement le fait de sa naissance en France. (2).

Au cas où sa nationalité est contestée, c'est à celui qui prétend exercer son droit de suffrage qu'il appartient de prouver sa qualité de Français.

Le doute est favorable à la qualité de Français, surtout si l'intéressé demeure depuis de longues années en France.

(1) Alger, 9 janv. 1898, D. P. 98. 2. 64.

(2) Cass., 15 mars 1870, D. P. 70. 1. 173.

CHAPITRE II

Deuxième Condition : Il faut avoir vingt et un ans

Depuis la Constitution de 1848, l'âge requis pour être électeur a été constamment fixé à 21 ans.

Il suffit d'avoir 21 ans accomplis au jour de la clôture définitive de la liste électorale, c'est-à-dire au 31 mars.

La preuve de l'âge est administrée par la présentation de l'acte de naissance. L'article 24 du décret organique du 2 février 1852 dispose à cet égard que : « Les « extraits des actes de naissance nécessaires pour « établir l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement, « sur papier libre, à tout réclamant ; ils portent en « tête de leur texte l'énonciation de leur destination « spéciale et ne peuvent servir à aucune autre. »

A défaut d'acte de naissance, d'autres pièces peuvent être produites. Ainsi il peut être fait état d'un acte de mariage, d'un contrat de mariage, d'une première inscription sur la liste électorale, d'un acte de notoriété délivré par le juge de paix du lieu de la naissance ou par celui du domicile. (1).

(1) V. C. civ. art. 70, 71.

Le juge du contentieux électoral apprécie d'ailleurs souverainement la force probante de ces divers documents.

Il doit statuer lui-même sans renvoi à une autre juridiction (1).



(1) Civ. 25 avr. 1904, Pand. fr. pér. 1905, 1. 13.

CHAPITRE III.

Troisième Condition : Il faut être capable

La troisième et dernière condition de la jouissance du droit de vote c'est, d'après l'article 14, § 2 de la loi du 5 avril 1884, de ne se trouver dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Ces cas d'incapacité sont limitativement indiqués et énumérés dans les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852, qui ont été modifiés sur quelques points par des lois postérieures.

Généralités.

Les textes qui règlent les incapacités électorales sont de droit strict ; ils ne peuvent être étendus d'un cas à un autre par voie d'assimilation ou d'analogie.

Pour créer une nouvelle cause d'incapacité, une loi expresse est nécessaire (1).

D'autre part, les dispositions régissant la capacité électorale ont un caractère d'ordre public qui fait qu'elles échappent au principe de la non-rétroactivité

(1) Civ. 27 avr. 1896, Pand. fr. pér. 1897, 1. 375 ; Civ. 27 juin 1900, Pand. fr. pér. 1901, 1. 24.

des lois. Les incapacités qu'elles édictent résultent donc de condamnations antérieures à leur promulgation.

C'est ce qui a été décidé pour les incapacités créées par le décret de 1852 (1).

En principe, les incapacités électorales résultent de condamnations pénales.

Toutefois, l'article 15 du décret de 1852 comprend dans son énumération :

- 1° L'incapacité qui frappe les interdits judiciaires ;
- 2° L'incapacité qui est toujours la conséquence d'une déclaration de faillite ;
- 3° L'incapacité qui peut accompagner la destitution des officiers ministériels.

Dans tous les cas, autres que celui de la faillite (2), une incapacité électorale ne peut résulter que d'une décision judiciaire rendue par un Tribunal français, quelle que soit la juridiction qui l'ait prononcée.

Les condamnations qui émanent d'un Tribunal étranger n'entraînent donc pas l'incapacité électorale. Néanmoins, d'après la jurisprudence, l'incapacité découlerait d'une condamnation prononcée par un Tribunal étranger ayant, au moment de la condamnation, juridiction sur un territoire réuni plus tard à la France.

Le Tribunal du territoire annexé est, en effet, considéré comme ayant toujours été français (3).

La naturalisation accordée à un étranger n'efface pas l'incapacité électorale résultant des condamnations pour crime ou délit antérieurement prononcées contre lui par la justice française ; il ne peut exercer les droits politiques que dans la même mesure que les autres citoyens (4).

(1) V. Civ. 21 avril 1887, D. P. 87. 1. 348 et le rapport de M. le conseiller Greffier.

(2) V. Infra, Sect. I « Des incapacités nécessairement encourues ».

(3) Civ. 30 avr. 1885, D. P. 85. 1. 314.

(4) Req. 1^{er} déc. 1874, D. P. 75. 1. 301.

Preuve des incapacités.

Tout Français majeur est présumé avoir la jouissance de ses droits politiques ; c'est dès lors à celui qui allègue une incapacité à la démontrer.

Comme elle ne peut être que la conséquence d'un jugement, l'existence de ce jugement doit être légalement établie, et le juge électoral violerait la loi en se fondant uniquement, pour en admettre l'existence, sur la notoriété, sur des témoignages ou sur de simples renseignements administratifs (1).

En principe, les condamnations susceptibles d'entraîner la privation de la jouissance du droit de vote se prouvent en matière électorale d'après les règles du droit commun, par un extrait de jugement. Cependant, un extrait du casier judiciaire produit au dossier constituerait une démonstration suffisante des condamnations prononcées (2).

Mais aucun texte n'oblige un citoyen à produire son casier judiciaire. D'ailleurs, l'extrait qui lui serait délivré, dit bulletin n° 3, pourrait ne pas porter diverses condamnations qu'il aurait cependant encourues et qui auraient pu entraîner l'incapacité électorale (3).

Aussi, pour assurer l'exacte application des dispositions législatives édictant des incapacités électorales, la loi du 5 août 1899, sur le casier judiciaire, modifiée par celle du 11 juillet 1900, a-t-elle prescrit la tenue d'un casier administratif électoral.

Aux termes de l'article 5, toutes les fois qu'une décision judiciaire prive un citoyen de ses droits électoraux, l'autorité administrative du domicile doit en être avisée

(1) Civ. 2 mai 1883, D. P. 83. 5. 188 ; Cass. 29 mars 1864, D. P. 64. 1. 240 ; Faye, *ouv.cit.*, p. 30.

(2) Civ. 19 avr. 1882, D. P. 83. 5. 188 ; Cons. d'Etat, 12 mai 1882, D. P. 83. 3. 68.

(3) V. art. 7 et 8 de la loi du 5 août 1899.

par la réception d'un duplicata d'un bulletin, dit bulletin n° 1, sur lequel est portée cette décision.

Et l'autorité administrative doit prendre immédiatement les mesures nécessaires pour faire radier l'individu frappé d'incapacité de la liste de sa commune, s'il y est déjà inscrit.

En outre, aux termes de l'article 4 de la loi du 5 août 1899, le relevé intégral des bulletins n° 1 applicables à la même personne est porté sur un autre bulletin, appelé bulletin n° 2, uniquement délivré aux autorités judiciaires et administratives qui en font la demande.

Par ce bulletin n° 2, les juges de paix saisis d'une contestation en matière d'inscription sur la liste électorale, possèdent tous les éléments d'information ; ils n'ont qu'à le réclamer au Procureur de la République.

Ce bulletin n° 2 fait foi des mentions qui s'y trouvent ; c'est un véritable acte authentique (1).

Mais il n'est pas nécessaire de recourir à l'inscription de faux pour combattre les mentions qui y sont portées. Les articles 14 et suivants de la loi du 5 août 1899 indiquent la procédure à suivre pour obtenir une rectification.

Les contestations que peut soulever l'existence ou la validité des condamnations entraînant l'incapacité, constituent des questions préjudicielles qui échappent à la connaissance du juge du contentieux électoral, mais celui-ci serait compétent et devrait refuser à surseoir à statuer si, dans une question de capacité, il n'avait qu'à interpréter la loi et en faire l'application au cas qui lui est soumis (2).

Division des incapacités.

Nous avons vu que l'incapacité électorale résulte, dans tous les cas, d'une décision judiciaire.

(1) Civ. 19 mars 1907, rapp. dans *Faye*, ouv. cit. app. p. 471.

(2) Cass. 31 mars 1879, D. P. 79. 1. 203 ; *Faye*, ouv. cit. p. 23.

Cette décision peut émaner de la juridiction civile, des tribunaux consulaires ou des juridictions répressives.

En règle générale, l'incapacité découle *nécessairement* et de *plein droit* de la décision elle-même, sans que le juge ait à la prononcer expressément ; c'est le cas pour les interdits, les faillis, les individus condamnés pour crimes ou pour des délits déterminés.

Exceptionnellement, dans un certain nombre d'hypothèses, le juge a simplement reçu de la loi la *faculté* de priver, accessoirement, un citoyen de la jouissance de ses droits politiques. Seulement, il faut que cette faculté ait été exercée lors du jugement, pour que le citoyen frappé de cette peine accessoire, soit déchu de son droit électoral. Telle est la situation des officiers ministériels destitués ou de certains délinquants.

Ajoutons que les incapacités électorales sont encore perpétuelles ou temporaires ; celles-ci cessent par l'expiration du laps de temps pour lequel elles ont été encourues ou prononcées.

Il y a lieu d'ailleurs de remarquer que, par le jeu de la réhabilitation de droit créée par l'article 10 de la loi du 5 août 1899, modifié par la loi du 11 juillet 1900, les incapacités perpétuelles peuvent elles-mêmes cesser par l'expiration d'un certain délai. Mais elles n'en conservent pas moins le caractère d'incapacités perpétuelles, car elles subsistent indéfiniment, tant que les conditions de la réhabilitation de droit ne sont pas remplies.

Elles peuvent, en outre, cesser, de même que les incapacités temporaires, par l'effet de l'amnistié.

SECTION I

Des incapacités nécessairement encourues

Elles résultent, nous l'avons dit, nécessairement et de plein droit du jugement lui-même, sans qu'il soit utile qu'il en fasse mention.

Elles concernent : les interdits, les faillis, les individus condamnés pour crimes ou bien pour des délits déterminés.

En règle générale, elles sont perpétuelles.

1° Interdits.

Les individus interdits, conformément aux articles 489 et 512 du Code civil, par un jugement qui a acquis l'autorité de la chose jugée, sont, à partir de ce moment, déchus de leur droit électoral (1).

Cette déchéance doit être strictement interprétée ; elle ne peut être étendue par voie d'analogie aux individus enfermés dans un asile d'aliénés (2) ou en état d'idiotisme (3), aux prodigues pourvus d'un conseil judiciaire, aux individus frappés d'incapacités physi-

(1) Art. 15, § 16 du décret org. du 2 fév. 1852.

(2) Civ. 29 mars 1881, D. P. 81. 1. 303. L'article 18 du décret org. du 2 fév. 1852 suspend toutefois le droit de vote pour les personnes retenues en vertu de la loi du 30 juin 1838 dans un établissement public d'aliénés. V. infra, Titre II, ch. IV.

(3) Civ. 29 avr. 1897, Pand. fr. pér. 98. 1. 56 ; Civ. 8 avr. 1910, S. 1911. 1. 63.

ques, tels que le sourd-muet, même ne sachant ni lire ni écrire, l'aveugle (1).

Pour que l'incapacité frappant les interdits cesse, il faut que l'interdiction soit levée par un nouveau jugement définitif (2).

2° Faillis.

L'article 15 § 17 du décret organique du 2 février 1852 frappait d'une incapacité électorale perpétuelle les faillis non réhabilités, dont la faillite avait été déclarée soit par un tribunal français, soit par un jugement prononcé par un tribunal étranger, mais rendu exécutoire en France.

La loi du 30 décembre 1903 a transformé cette incapacité perpétuelle en incapacité temporaire de dix ans à partir du jugement déclaratif de faillite, pour les faillis non condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse. La loi du 23 mars 1908 a réduit à trois ans la durée de l'incapacité.

Les faillis condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse demeurent frappés d'une incapacité perpétuelle. L'incapacité électorale¹ atteint les faillis non réhabilités, alors même qu'ils ont obtenu leur concordat (3). Elle court du jour du jugement déclaratif de faillite, nonobstant appel (4).

Quant à la liquidation judiciaire, organisée par la loi du 4 mars 1889, en faveur des commerçants de bonne foi, qui ont cessé leurs paiements, elle n'entraîne

(1) Req. 19 nov. 1850, D. P. 50. 5. 188 ; Cons. d'Etat, 11 juin 1886 (sol. implic.), Recueil Cons. d'Etat, p. 523. Ces solutions sont aujourd'hui en quelque sorte consacrées législativement par les dispositions de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1913 qui autorise un électeur frappé d'infirmité certaine à se faire assister, pour voter, par un électeur de son choix.

(2) Art. 512 c. civ.

(3) Civ. 28 avr. 1880, D. P. 80. 1. 275.

(4) Civ. 12 nov. 1850, D. P. 50. 1. 330.

pas la privation du droit de vote. L'article 21 de la loi le déclare implicitement.

L'incapacité électorale cesse pour tous les faillis, sauf au cas de banqueroute frauduleuse, par l'effet de la réhabilitation prononcée dans les conditions et suivant les formes tracées par les lois du 30 décembre 1903 et du 23 mars 1908 qui ont modifié les articles 604 à 612 du code de commerce (1).

3° Crimes.

Toutes les condamnations à des peines criminelles (2) qu'elles soient afflictives et infamantes comme la mort, les travaux forcés et à perpétuité ou à temps, la déportation, la détention ou la réclusion, — ou simplement infamantes comme la dégradation civique et le bannissement, entraînent pour le condamné la privation à perpétuité des droits politiques.

D'autre part, l'article 15 § 3 du décret de 1852, attache la privation perpétuelle des droits électoraux à la condamnation à l'emprisonnement pour un fait qualifié crime, par application de l'article 463 du Code pénal, c'est-à-dire par suite de l'admission des circonstances atténuantes, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée.

Mais, si au cours des débats, le fait qualifié crime par la prévention dégénérât en délit correctionnel, l'incapacité n'existerait qu'autant que ce délit rentrerait dans la catégorie de ceux auxquels la loi a attaché la privation des droits électoraux (3).

Ainsi toute condamnation à des peines dites criminelles ou à l'emprisonnement, quelle que soit sa durée, pour crime ou pour tentative de crime, — la tenta-

(1) V. infra, sect. III « Cessation des incapacités ».

(2) Art. 15, § 1 du décret org. de 1852.

(3) Civ. 16 mai 1849, D. P. 49. 1. 235.

tive de crime est considérée comme le crime lui-même — (1), entraîne une incapacité électorale perpétuelle.

L'état de contumace aux termes de l'article 465 du code pénal suspend seulement l'exercice du droit de vote ; le contumax, de même que le détenu, demeure inscrit sur la liste électorale.

L'article 15 § 12 du décret organique de 1852 frappe également d'une incapacité perpétuelle les militaires condamnés aux travaux publics.

4° Délits.

Un certain nombre de délits, limitativement énumérés par la loi, entraînent une incapacité électorale, généralement perpétuelle.

A la différence de la tentative de crime, la tentative de délit n'est assimilée au délit que dans les cas énoncés par la loi (2). Par suite elle n'entraîne l'incapacité électorale que lorsqu'elle était punissable au moment où a été promulgué le décret de 1852. Quand l'assimilation au délit résulte d'une loi postérieure, cette loi a créé un délit nouveau qui n'a pu entrer dans les prévisions du législateur de 1852 (3).

Il ressort de l'article 2 de la loi du 26 mars 1891 que l'incapacité frappe le condamné, bien que le juge ait déclaré qu'il serait sursis à l'exécution de la peine. Mais si pendant le délai de 5 ans, à dater du jugement, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave, la condamnation est réputée non avenue et l'incapacité qui en a été la conséquence cesse d'avoir effet à partir de ce jour.

Dans certains cas l'incapacité résulte de la nature seule du délit, quelle que soit la peine prononcée ; pour

(1) Art. 2. C. P.

(2) Art. 3, C. P.

(3) Civ. 17 mai 1881, D. P. 81. 1. 481.

d'autres délits, la loi exige, pour que l'incapacité soit encourue, tantôt une peine quelconque d'emprisonnement, tantôt une peine minimum de trois mois d'emprisonnement.

L'incapacité est perpétuelle lorsqu'une condamnation est prononcée pour l'un des délits prévus par l'article 15 du décret de 1852 ; elle est seulement temporaire, s'il s'agit des délits visés par l'article 16 du décret modifié par la loi du 24 janvier 1889 ; par la loi du 23 janvier 1873 et la loi du 7 avril 1908.

A — *Délits entraînant une incapacité perpétuelle.*

a) Quelle que soit la peine prononcée : amende ou emprisonnement :

Ce sont les délits d'usure, de vagabondage et de mendicité, et les délits prévus par les articles 410 et 411 du code pénal, qui répriment les infractions aux règlements sur les maisons de jeux de hasard et de prêts sur gages (1).

Convient-il d'étendre par voie d'analogie la déchéance prévue par l'article 15 § 11 du décret de 1852 aux condamnés pour délits d'infraction à la loi du 2 juin 1891, modifiée par celles du 1^{er} avril 1900 et du 4 juin 1909, réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ; aux condamnés pour délits d'infraction à la loi du 15 juin 1907, relative aux jeux dans les cercles, les casinos et les stations balnéaires, thermales, climatériques ?

La question est controversée. En faveur de l'affirmative, on fait remarquer que ces infractions sont punies des peines portées à l'article 410 du code pénal.

L'argument ne nous paraît pas décisif : les textes édictant des déchéances doivent être restrictivement

(1) Art. 15 § 9, 15 et 11 du décret org. de 1852.

interprétés ; on ne saurait, par voie d'analogie ou d'assimilation, étendre des incapacités d'un cas à un autre. Le législateur de 1852 a seulement prévu les délits qui, à son époque, étaient réprimés par les articles 410 et 411 du code pénal. Les délits créés par les lois de 1891 et 1907 sortent du cadre de ses prévisions. A défaut d'un texte précis et formel, ils ne doivent pas entraîner l'incapacité électorale. Au surplus, l'article 410 du code pénal donne aux juges correctionnels, saisis de la répression du délit, la faculté de prononcer accessoirement la privation des droits civiques, pour une durée de 5 à 10 ans. Et la question perd ainsi beaucoup de son intérêt.

b) Quelle que soit la peine d'emprisonnement encourue :

Une peine d'amende serait insuffisante pour entraîner l'incapacité ; une condamnation à l'emprisonnement, quelle que soit sa durée, est exigée.

Les délits visés sont les suivants :

1° Vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires des deniers publics, outrage public à la pudeur, excitation de mineurs à la débauche (1).

2° Fraudes à la loi de recrutement de l'armée :

L'article 15 § 13 du décret frappait d'une incapacité perpétuelle les individus condamnés par application des articles 38, 41 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée. L'abrogation de la loi de 1832 et son remplacement par de nouvelles lois de recrutement n'a pas entraîné l'abrogation implicite de l'article 15 § 13. Les dispositions des lois nouvelles qui ont remplacé les anciennes doivent recevoir la

(1) Art. 15 § 5 du décret de 1852.

même sanction au point de vue de la capacité électorale (1).

3° Falsification de boissons, de substances ou denrées alimentaires, destinées à être vendues et contenant des mixtions nuisibles à la santé, — par application de l'article 2 de la loi du 27 mars 1851.

Cet article 2 de la loi du 27 mars 1851 a été remplacé par l'article 3 alinéa 6 de la loi du 1^{er} août 1905, qui prévoit un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et une amende de 500 à 10.000 francs, si la substance falsifiée ou corrompue est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, ou si elle est toxique, ou si la substance médicamenteuse falsifiée est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux.

c) Lorsque la peine d'emprisonnement est au moins de 3 mois :

Pour les délits qui vont être énumérés, l'incapacité n'est encourue qu'autant que la peine prononcée est une condamnation à 3 mois de prison au moins.

1° Infractions à la loi du 1^{er} août 1905, sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles.

La loi de 1905 a abrogé l'article 423 du code pénal et remplacé la loi du 27 mars 1851, texte visé par l'article 15 § 4 du décret de 1852. Hors l'hypothèse du délit prévu et réprimé par l'article 3 alinéa 6 de la loi du 1^{er} août 1905, — que nous venons d'examiner, — les infractions à la loi de 1905 n'entraînent une incapacité électorale perpétuelle que si elles sont sanctionnées par une condamnation d'au moins 3 mois de prison.

(1) V. art. 79 et s. de la loi du 21 mars 1905, qui n'ont reçu aucune modification de la loi du 7 août 1913, rétablissant en France le service militaire de 3 ans.

2° Délits électoraux :

Il s'agit des délits prévus et réprimés par les articles 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45 et 46 du décret organique du 2 février 1852 (1).

3° Délits prévus et réprimés par les articles 439, 443, 444, 445, 446, 447 et 452 du code pénal (2).

B — *Délits entraînant une incapacité temporaire.*

Aux termes de l'article 16 du décret de 1852, modifié par la loi du 24 janvier 1889, sont temporairement déchus de leurs droits civiques, les individus condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique ; pour outrages publics envers un juré en raison de ses fonctions ; pour délits prévus par la loi sur les attroupements ; pour infractions à la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes...

L'incapacité a une durée de 5 ans ; elle court à partir du jour de l'expiration de la peine.

D'autre part, l'article 3 de la loi du 23 janvier 1873 frappe d'une incapacité électorale temporaire de 2 ans (à dater du jour où la condamnation est devenue irrévocable) tout individu qui a été convaincu deux fois dans l'espace d'une année du délit d'ivresse manifeste en récidive.

Enfin, la loi du 7 avril 1908, modifiant la loi du 2 août 1882 sur la répression des outrages aux bonnes mœurs, a édicté une incapacité temporaire de 5 ans contre les individus qui, par application des dispositions de cette loi encourent une peine d'emprisonnement supérieure à 6 jours.

(1) Art. 15 § 7 du décret de 1852 ; V. infra (De la répression des fraudes électorales), Titre II, ch. V.

(2) Art. 15 § 10 du décret de 1852.

SECTION II

Des incapacités facultatives

Ces incapacités sont aussi limitativement déterminées par la loi. Considérées comme des peines accessoires, elles sont laissées à l'arbitraire du juge. Si le Tribunal estime qu'il y a lieu de prononcer l'incapacité électorale, il faut qu'il le dise expressément dans sa décision et, dans certains cas, il faut qu'il fixe la durée de cette incapacité.

L'incapacité peut être encourue par les officiers ministériels destitués ou par certains délinquants.

1° Destitution d'officiers ministériels.

L'article 15 § 8 du décret de 1852, reproduisant les dispositions de l'article 8 § 7 de la loi du 31 mai 1852, attachait la privation des droits électoraux à la destitution d'officiers ministériels, prononcée en vertu d'une décision judiciaire. Et la jurisprudence décidait, par interprétation de ces dispositions, que la destitution entraînait de plein droit l'incapacité électorale, non seulement lorsqu'elle résultait d'un jugement, mais encore lorsqu'elle était prononcée par décret, à la suite d'une condamnation criminelle, correctionnelle ou disciplinaire, le décret étant considéré comme le complément ou le dernier acte de la poursuite judiciaire (1).

(1) Civ. 19 avr. 1880, D. P. 80. 1. 155 ; Civ. 30 juin 1890, D. P. 90, 1. 343 ; comp. Cons. d'Etat, 22 mars 1901, D. P. 1902. 3. 77.

Par contre pour les greffiers, en vertu du pouvoir de révocation reconnu au chef de l'Etat par l'article 92 de la loi du 27 ventôse an 8, l'incapacité ne résultait pas du décret qui relevait l'un d'eux de ses fonctions (1).

Cette jurisprudence souleva de vives critiques qui aboutirent à la modification de l'article 15 § 8 du décret de 1852, par la loi du 10 mars 1898.

Actuellement, les notaires et officiers ministériels, qui, aux termes de l'article premier de la loi de 1898, ne peuvent plus être destitués que par jugement, ne sont privés de leur capacité électorale qu'autant qu'une disposition formelle du jugement ou de l'arrêt les déclare déchus de leurs droits civiques.

Quant aux greffiers qui peuvent encore être révoqués par le garde des sceaux, ils encourent la privation du droit électoral seulement lorsque la déchéance des droits politiques a été expressément provoquée en même temps que la destitution par une décision judiciaire.

L'incapacité qui frappe les officiers ministériels destitués est perpétuelle; elle ne cesse que par l'effet de la réhabilitation.

2° Délits.

Les tribunaux de police correctionnelle ont reçu, dans certains cas, la faculté de frapper des délinquants de la peine accessoire de l'incapacité électorale. Cette incapacité est très généralement temporaire et le Tribunal, en même temps qu'il la prononce, doit en fixer la durée.

Aux termes des articles 42 et 43 du code pénal, les Tribunaux jugeant correctionnellement peuvent priver de la jouissance de certains droits civiques et notam-

(1) Cass. 26 mars 1882, D. P. 85. 1. 73, Note ; Civ. 30 mars 1896, D. P. 97. 1. 261.

ment du droit de vote et d'élection, dans tous les cas où ils sont autorisés par un texte de loi, les individus qui se sont rendus coupables de délits déterminés.

Ces cas sont nombreux.

C'est ainsi que l'incapacité électorale peut être prononcée par application des articles 86 (Offense envers la personne du chef de l'Etat), 89 (Complot), 91, 123 (Coalition de fonctionnaires), 142 et 143 (Contrefaçon des sceaux et marques officielles), 155 à 160, 174 (Concussion), 228, 241, 251 (Bris de scellés), 309 (coups et blessures), 362 à 366 (Faux témoignage en correctionnelle), 387 à 389, 399, 401, 410 (Tenue de maison de jeux de hasard), 418 du Code pénal.

En défendant d'inscrire sur les listes électorales les individus auxquels les tribunaux jugeant correctionnellement ont interdit le droit de vote, par application des textes qui autorisent cette interdiction, l'article 15 § 2 du décret de 1852 ne fait que rappeler les articles 42 et 43 du code pénal.

Des lois postérieures au Code pénal ont prévu d'autres hypothèses où le juge répressif aurait la faculté de prononcer accessoirement l'interdiction des droits politiques : loi du 21 mai 1836, article 31, ayant pour objet la prohibition des loteries; loi du 7 juin 1848, article 4, portant interdiction des attroupements ; loi du 23 janvier 1873, article 6, sur l'ivresse publique ; loi du 18 avril 1886, article 12 ; lois du 7 juillet 1874, article 6 ; du 30 mars 1902, tendant à la répression des fraudes en matière électorale ; loi du 29 juillet 1913, article 12, ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales.

Dans la plupart des cas visés par le Code pénal et les lois qui ont suivi, la durée de la privation des droits électoraux est de 5 à 10 ans à partir du jour où

le condamné a subi sa peine ; dans le cas de l'article 6 de la loi du 23 janvier 1873 et de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874, l'interdiction n'a qu'une durée de 2 ans ; la durée de l'interdiction est de 2 à 5 ans pour les délits réprimés par la loi du 30 novembre 1902 et par l'article 12 de la loi du 29 juillet 1913.

Exceptionnellement, dans les cas prévus par les articles 89 et 91 du code pénal (Complot envers la personne du chef de l'Etat), l'incapacité est perpétuelle.

SECTION III

Cessation des incapacités

L'incapacité temporaire cesse de plein droit par l'expiration du temps pour lequel elle a été prononcée. Dans tous les cas, elle a pour point de départ l'expiration de la peine.

Les autres causes d'extinction de l'incapacité temporaire sont communes à l'incapacité perpétuelle. Il faut d'abord écarter la prescription, la grâce ou la commutation de peine qui sont sans effet sur l'interdiction des droits électoraux.

L'incapacité, en effet, est attachée à la condamnation, non à la peine ; les causes d'extinction de la peine qui ne font pas en même temps disparaître la condamnation, laissent subsister l'incapacité qui en est la conséquence. C'est ainsi que l'incapacité perpétuelle qui

résulte d'une condamnation subsiste, quoique la peine ait été prescrite (1).

Il en serait différemment pour l'incapacité temporaire. Dans ce cas, l'incapacité cesse par l'expiration du délai pour lequel elle a été prononcée, et ce délai part du jour où la peine est expirée. Or, la peine peut être expirée par le fait de son accomplissement ou par l'effet de la prescription.

A plus forte raison, la grâce ou la commutation de peine, qui sont des mesures de faveur, laissent subsister toutes les incapacités légales, en particulier l'incapacité électorale, conséquence de la condamnation (2).

Les causes qui font cesser l'incapacité électorale sont multiples : elles varient avec les cas d'incapacités. Rappelons-les :

1° Interdits.

L'incapacité électorale ne cesse qu'avec l'interdiction elle-même : le jour où celle-ci est levée par une décision judiciaire, conformément aux prescriptions de l'article 512 du Code civil.

2° Faillis.

Nous avons vu que les faillis non banqueroutiers n'étaient plus frappés que d'une incapacité temporaire de 3 ans. L'incapacité qui frappe les faillis non banqueroutiers ou les faillis condamnés pour banqueroute simple, cesse encore par l'effet de la réhabilitation dite commerciale, organisée par les lois des 30 décembre 1903 et du 23 mars 1908 et qui est tantôt acquise de plein droit, tantôt prononcée judiciairement.

Quant aux banqueroutiers frauduleux, ils ne peuvent

(1) Req. 30 mars 1863, D. P. 63. 1. 135.

(2) Req. 6 nov. 1872, D. P. 73. 1. 480 ; Req. 24 mars 1874, D. P. 74. 1. 310.

obtenir leur réhabilitation commerciale qu'après avoir obtenu leur réhabilitation pénale (1) ; la réhabilitation pénale et la réhabilitation commerciale sont nécessaires pour leur rendre leur capacité électorale.

Les banqueroutiers simples peuvent, au contraire, être réhabilités commercialement avant d'être réhabilités judiciairement, et ils recouvrent leur capacité électorale par le seul effet de la réhabilitation commerciale, car l'incapacité est attachée à la faillite et non au délit de banqueroute (2).

3° Notaires, greffiers et officiers ministériels destitués :

La loi du 19 mars 1864 a étendu aux notaires, greffiers et officiers ministériels destitués, et frappés d'incapacité électorale, le bénéfice des dispositions du Code d'instruction criminelle sur la réhabilitation, contenues dans les articles 619 à 635.

Ils peuvent être dès lors réhabilités judiciairement par arrêt de la Cour du ressort dans lequel ils résident, ou bien de plein droit depuis la loi du 5 août 1899.

3° Crimes et délits.

L'incapacité résultant d'un crime ou d'un délit s'éteint par l'effet de l'amnistie, de la réhabilitation ou de l'expiration du délai de sursis sans condamnation nouvelle à l'emprisonnement ou à une peine plus grave.

L'amnistie résulte d'une loi. Elle efface toutes les condamnations qu'elle vise, en fait disparaître tous les vestiges, jusqu'au souvenir. Les condamnés amnistiés

(1) Cod. com. art. 612.

(2) Civ. 12 mars 1912, Dall. Com. 1912. 2. 129.

sont relevés de toutes les incapacités qui les frappaient (1).

La réhabilitation fait cesser pour l'avenir toutes les incapacités qui résultaient de la condamnation. Celle-ci continue à figurer au casier judiciaire, mais avec mention de la réhabilitation.

La réhabilitation peut être acquise judiciairement ou de plein droit. Dans le premier cas, elle est prononcée par arrêt de la Cour dans le ressort de laquelle réside le condamné, d'après la procédure organisée par les articles 619 à 635 du Code d'instruction criminelle. La réhabilitation de plein droit a été créée par la loi du 5 août 1899, modifiée par celle du 11 juillet 1900 : elle résulte de l'expiration d'un certain laps de temps (10, 15 ou 20 ans), sans que le condamné ait subi une nouvelle condamnation à une peine autre que l'amende.

Enfin, nous avons vu que par application de l'article 2 de la loi du 26 mars 1891, la condamnation à l'emprisonnement ou à l'amende, prononcée avec sursis à l'exécution, est réputée non avenue, si pendant le délai de 5 ans, à dater de la décision judiciaire, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave pour crime ou délit de droit commun. Ce délai expiré, les peines accessoires et les incapacités qui en résultaient cessent d'avoir effet. Le condamné reprend en particulier la jouissance de son droit électoral.

(1) Mentionnons parmi les lois d'amnistie les plus récentes:

L. 27 avril 1898, D. P. 99. 4. 59.

L. 27 décembre 1900, D. P. 1901. 4. 9.

L. 30 décembre 1903, D. P. 1904. 4. 7.

L. 1^{er} avril 1904, D. P. 1904. 4. 29.

L. 2 novembre 1905, D. P. 1905. 4. 80.

L. 23 décembre 1905, D. P. 1906. 4. 80.

L. 12 juillet 1906, D. P. 1907. 4. 56.

L. 10 avril 1908, D. P. 1908. 4. 34.

L. 18 juillet 1909, D. P. 1909. 4. 117.

L. 31 juillet 1913, D. P. 1913. App. p. 119.

CHAPITRE IV

Les femmes n'ont pas la jouissance du droit de vote

La proposition de loi Ferdinand Buisson

Sont électeurs, dit l'article 14 de la loi de 1884, « tous les Français âgés de 21 ans et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

Malgré la généralité de l'expression « tous les Français », il est certain qu'elle comprend uniquement les Français du sexe masculin. Aucune disposition constitutionnelle ou légale n'a encore, dans notre pays, reconnu aux femmes la jouissance du droit de vote.

Sous la Révolution, les diverses Constitutions qui se sont succédé n'ont jamais admis les femmes au nombre des citoyens auxquels le droit de suffrage était conféré.

Cependant, dès 1789, s'était produit un assez vif mouvement féministe qui s'était manifesté par des pétitions et des brochures (1).

(1) V. art. de M. Aulard « Sur le féminisme pendant la Révolution » paru dans la *Revue Bleue* du 19 mars 1898.

A la tête de ces suffragistes de la première heure se trouvait une femme assez étrange, Olympe de Gouges (1). Elle annonçait déjà que « ce sexe trop faible et trop longtemps opprimé est prêt à secouer le joug d'un esclavage honteux ».

Sous la Révolution, le droit électoral des femmes eut surtout un défenseur autorisé dans Condorcet (2). Mais les idées de Condorcet rencontrèrent peu d'écho ; la Convention prit même des mesures sévères pour empêcher les réunions féministes (3).

Après une longue éclipse sous l'Empire et sous la Restauration, le mouvement en faveur du suffrage de la femme reprit avec le retour de la République, en 1848.

Mais vains furent les efforts ardents des féministes de l'époque : Eugénie Niboyet, directrice du journal *La voix des femmes* ; Jeanne Deroin et Pauline Rolland, deux zélées propagandistes qui furent condamnées à 6 mois de prison pour tenue de réunions publiques non autorisées.

Quelques hommes seulement : Jean Macé dans la presse, Victor Considérant au Parlement, soutinrent la cause du suffrage des femmes.

L'Assemblée Constituante n'en persista pas moins énergiquement à refuser aux femmes la qualité d'électeur.

La troisième République a gardé jusqu'ici la même attitude.

A l'heure actuelle, les femmes demeurent exclues de

(1) V. Monographie de M. Léopold Lacour (Trois femmes de la Révolution : Olympe de Gouges, Théroigne de Méricourt, Rose Lacombe).

(2) V. ses « Lettres d'un bourgeois de New-Haven à un citoyen de Virginie » ; son article sur « l'admission des femmes au droit de cité », paru le 3 juillet 1790 dans le journal de la société de 89 (n° 5).

(3) V. Rapport Ferd. Buisson, p. 13.

la vie publique. La question, juridiquement, ne saurait faire de doute. Parfois des femmes ont eu la fantaisie de solliciter leur inscription sur la liste électorale d'une commune. Sur rejet de leur réclamation, elles ont formé un pourvoi contre la décision du juge de paix. C'est ainsi que la Cour de Cassation a été appelée à connaître de la question, à deux reprises (1).

Elle a, l'une et l'autre fois, rejeté le pourvoi, jugeant « qu'aucune disposition des lois constitutionnelles ou « électorales n'a conféré aux femmes la jouissance et « par suite l'exercice des droits politiques ; que la « jouissance de ces derniers droits est une condition « essentielle de l'inscription sur les listes électorales ; « que la Constitution du 4 novembre 1848, en substituant le régime du suffrage universel au régime du « suffrage censitaire ou restreint, dont les femmes « étaient exclues, n'a point étendu à d'autres qu'aux « citoyens du sexe masculin, qui jusqu'alors en étaient « seuls investis, le droit d'élire les représentants du « pays aux diverses fonctions électives établies par la « Constitution et les lois ; que cela résulte manifestement non seulement du texte de la Constitution de « 1848 et des lois électorales qui l'ont suivie, mais plus « encore de leur esprit, attesté par les travaux et les « discussions parlementaires qui les ont préparées » (2).

Les féministes se sont définitivement inclinées devant une jurisprudence d'une logique aussi rigoureuse. Elles demandent désormais qu'un texte législatif, en termes exprès, leur reconnaisse la jouissance du droit électoral.

Le mouvement suffragiste actuel est sérieux. Il est

(1) Civ. 16 mars 1885, D. P. 85. 1. 105. (V. rapport de M. le conseiller Greffier, p. 106) ; Civ. 21 mars 1893, D. P. 93. 1. 555.

(2) Arrêt du 21 mars 1893 précité.

dirigé par des femmes de talent (1), soutenu par de nombreux périodiques (2). Il a trouvé un appui dans les partis politiques avancés. De nombreuses personnalités parlementaires paraissent sympathiques à sa cause. Déjà il a obtenu dans notre pays des succès partiels.

Depuis le décret du 14 mars 1903, les femmes sont éligibles au Conseil supérieur du travail (3) ; depuis la loi du 27 mars 1907, électrices et éligibles au Conseil de prud'hommes (4) ; depuis la loi du 23 janvier 1898 électrices aux Tribunaux de commerce, aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures, etc...

Ces premiers résultats et surtout les résultats acquis par les féministes étrangères ont encouragé et enhardi les suffragistes françaises.

En 1906, la Finlande a accordé aux femmes l'électorat politique ; l'année suivante, c'était la Norvège qui autorisait les femmes, moyennant cependant le paiement d'une taxe légère, non exigée des hommes, à prendre part aux élections des députés au Parlement. Les femmes danoises, en 1908, ont obtenu le droit de vote en matière municipale. Ce droit est encore possédé par les femmes de Suède, d'Islande, de la Colonie du Cap, du Transwaal, par les femmes anglaises, sous certaines conditions de cens.

En Australie, dans la Nouvelle Zélande, les femmes ont les mêmes droits électoraux que les hommes ; il en est de même dans certains Etats de l'Amérique du

(1) M^{mes} Hubertine Auclert, Pognon, Madeleine Pelletier, Marguerite Durand, Maria Vérone, pour ne citer que les plus connues.

(2) L'Action féminine, la Suffragiste, la Revue féminine, le Droit de la femme.

(3) V. Paul Pic, « Traité de législation industrielle », Titre 1^{er}, ch. 1^{er} : Corps consultatifs de l'Industrie.

(4) V. Paul Pic, ouvr. cité, Titre III, ch. 1^{er}, sect. 1^{er} « Conflits individuels. Conseils de Prud'hommes ».

Nord, tels que le Wyoming, le Colorado, l'Idaho, l'Utah. Dans le Kansas et dans plusieurs états du « Dominion » du Canada (Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse, etc...), elles ont obtenu l'électorat municipal (1).

Actuellement, le Parlement français est saisi d'une proposition de loi tendant à accorder le droit de vote aux femmes dans les élections au conseil municipal, au conseil d'arrondissement et au conseil général. Déposée le 10 juin 1906 par M. Dussaussoy, député, elle a été reprise, après le décès de son auteur, le 10 juin 1910.

Absorbée par d'autres questions plus urgentes, la Chambre n'a pas encore abordé l'examen du substantiel et intéressant rapport rédigé par M. Ferdinand Buisson, au nom de la Commission du suffrage universel chargée d'examiner la proposition de loi de M. Dussaussoy.

M. Ferdinand Buisson propose uniquement, pour réaliser la réforme, d'incorporer dans l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 les mots « des deux sexes ». Le nouvel article serait ainsi conçu : « Sont électeurs tous « les Français des deux sexes, âgés de 21 ans accomplis, « et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par « la loi. »

La Chambre actuelle compte, paraît-il, plus de 250 députés qui seraient favorables à la proposition de loi rapportée par M. Ferdinand Buisson. Mais il ne semble pas qu'elle ait le temps de la discuter avant la fin de cette législature.

Quels seront les sentiments de la Chambre prochaine ? Quels sont surtout les sentiments du Sénat ? Nous ne croyons pas qu'ils soient très sympathiques au vote des femmes.

Tout arrive. Si le moment féministe continue à être

(1) V. rapport Ferd. Buisson précité.

conduit en France avec méthode, sagesse et persévérance ; s'il se garde rigoureusement des ridicules et intolérables excès des suffragettes anglaises ; et si, — ce n'est pas un paradoxe, — il sait vaincre l'indifférence, pour ne pas écrire l'hostilité de l'immense majorité des femmes françaises, s'il sait les gagner à sa cause, certainement le droit de vote des femmes, au moins en matière municipale et cantonale, finira par être proclamé. Mais ce jour nous semble encore lointain.

Notre pays démocratique est en vérité très conservateur. Puis, sans doute, les hommes qui dirigent ses destinées, réfléchissent que bien qu'exclues juridiquement de la vie politique, les femmes y jouent cependant, dans la troisième République, un rôle suffisamment actif et puissant.





TITRE DEUXIÈME

De l'Exercice du Droit de Vote

Pour exercer pratiquement le droit de suffrage, il ne suffit pas de remplir les conditions que nous avons successivement examinées : qualité de citoyen français, âge de 21 ans, absence de toute incapacité ; il faut, en outre, être inscrit sur la liste électorale d'une commune déterminée.

Cette liste doit comprendre l'énumération écrite, par ordre alphabétique, et par commune, ou, dans certains cas, par section de commune, de tous les citoyens ayant la jouissance du droit de vote. « Et c'est cette inscription sur la liste communale, qui transforme en une « réalité le droit de suffrage virtuellement reconnu par « la loi à tout citoyen mâle, majeur et capable. L'électeur non inscrit est aussi impuissant à participer à « la consultation du suffrage universel que l'individu « qui n'est pas électeur » (1).

(1) Edouard Lambert, ouv. cité, p. 10 et 11.

On saisit dès lors toute l'importance pratique des dispositions législatives règlementant la tenue des listes électorales communales.

Ces dispositions déterminent : 1° Quels sont dans chaque commune les citoyens jouissant du droit de vote qui peuvent exiger l'inscription de leur nom sur la liste électorale ; 2° Quelles sont les autorités qui sont chargées de procéder à ces inscriptions et les juridictions qui ont à examiner les contestations susceptibles de se produire.

CHAPITRE PREMIER

Des conditions d'inscription sur la liste électorale

L'article 2 de la loi du 29 juillet 1913 (1) a modifié le paragraphe 3 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui réglementait la composition de la liste électorale.

Aux termes de l'ancienne rédaction du § 3 de l'article 14, la liste électorale devait comprendre :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux ;

3° Les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote des prestations en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ;

(1) L'article 18 de la loi du 29 juillet 1913 précisait qu'elle devait entrer en vigueur trois mois après sa promulgation. Elle a été, pour la première fois appliquée, quant à ses dispositions concernant le secret et la liberté du vote, le 2 novembre 1913, à l'occasion d'élections municipales complémentaires.

4° Ceux qui en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871 ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ;

5° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics.

D'après l'article 2 de la loi du 29 juillet 1913, le paragraphe 3 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, doit être ainsi modifié :

« La liste électorale comprend :

« 1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel
« dans la commune ou y habitent depuis six mois au
« moins ;

« 2° Ceux qui y auront été inscrits depuis 5 ans au
« moins au rôle d'une des quatre contributions direc-
« tes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne
« résident pas dans la commune, auront déclaré vou-
« loir y exercer leurs droits électoraux. »

En outre, l'article 2, dans un paragraphe 2, dispose que : « les citoyens français établis à l'étranger et im-
« matriculés au Consulat de France conserveront le
« droit d'être inscrits, s'ils le demandent, sur la liste
« électorale de la commune où ils ont satisfait à la loi
« sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obli-
« gations militaires ».

De la combinaison de ces deux textes, il semble résulter que la liste électorale doit désormais uniquement comprendre :

1° Les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui figurent depuis 5 ans au moins au rôle des contributions directes ou des prestations en nature ;

3° Les Français établis à l'étranger, qui, dans la commune, ont satisfait à la loi sur le recrutement et rempli leurs obligations militaires.

L'article 2 de la loi du 29 juillet 1913 ne fait aucune allusion aux autres dispositions du paragraphe 3 de l'article 14 de la loi de 1884, qui concernent l'inscription des membres de la famille des prestataires en nature, des Alsaciens-Lorrains, des ministres des cultes reconnus par l'Etat et des fonctionnaires publics astreints à une résidence obligatoire.

On pourrait croire qu'elles ont disparu de la loi. Mais des débats qui ont eu lieu au Sénat, dans la séance du 19 décembre 1907, en particulier de la discussion qui s'est élevée au sujet de leur maintien, entre le rapporteur de la loi, M. Lintilhac et M. Théodore Girard, il apparaît qu'elles subsistent dans leur intégralité, sauf la disposition relative aux ministres des cultes reconnus par l'Etat, que la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat, a implicitement abrogée. (1).

Toutes ces dispositions auraient pu cependant, sans inconvénient, disparaître de notre législation ; nous venons devoir que l'une d'elles a été abrogée ; celle qui concerne les Alsaciens-Lorrains, depuis longtemps, est devenue sans objet ; nous verrons enfin que maintenir une situation spéciale aux fonctionnaires publics c'est favoriser les inscriptions multiples, aller délibérément contre l'un des buts que s'est proposé le législateur de 1913.

Quoi qu'il en soit, actuellement, a le droit d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune tout individu jouissant du droit de vote et se trouvant dans l'un des cas énumérés par le nouveau paragraphe 3 de la

(1) V. Circ. Minist. Int. du 9 sept. 1913. J. Off. 16 sept. 1913.

loi du 5 avril 1884 et le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1913. La réalisation de l'une quelconque des conditions prévues par ces textes est nécessaire et suffisante pour justifier l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale d'une commune et lui permettre ainsi d'exercer son droit de vote.

SECTION I

Titres divers auxquels un citoyen peut être inscrit sur la liste électorale

1° Domicile réel.

La liste électorale d'une commune comprend en premier lieu les citoyens qui y ont leur domicile réel.

Le domicile réel dont parle le paragraphe 3 de l'article 14 de la loi de 1884, modifié par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1913, est le même que le domicile civil, ainsi défini par l'article 102 du code civil : « Le « domicile de tout Français est au lieu où il a son « principal établissement ».

La détermination du principal établissement d'un individu est une question d'espèce, laissée à l'appréciation du juge. Par contre, dans certains cas, la loi se préoccupe de fixer elle-même le domicile de certains individus : les articles 107, 108 et 109 du code civil assignent comme domicile aux fonctionnaires nommés à vie le lieu où ils doivent exercer leurs fonctions ; aux mineurs non émancipés, le domicile de leurs père

et mère ou tuteur ; aux majeurs qui servent ou travaillent habituellement chez autrui, le même domicile que la personne qu'ils servent ou chez laquelle ils travaillent, lorsqu'ils demeurent avec elle dans la même maison.

D'après la jurisprudence, l'étranger non admis à domicile ne peut avoir en France un véritable domicile, mais seulement une simple résidence (1). Dès lors celui qui sert habituellement chez un étranger non admis à domicile n'acquiert pas au lieu où habite cet étranger un domicile légal lui permettant de s'y faire inscrire sur la liste électorale, s'il ne justifie pas d'un domicile personnel ou d'une résidence de six mois dans la commune (2). La radiation du maître, comme non domicilié dans une commune, doit évidemment entraîner celle du domestique (3).

Le domicile politique s'établit, s'acquiert ou se perd de la même manière que le domicile civil.

Dès sa naissance, tout Français a un domicile : celui de ses père et mère ou tuteur, et jusqu'à son émancipation ou sa majorité il garde le même domicile. Il conserve ce domicile d'origine tant qu'il n'en a pas acquis un autre.

Pour l'enfant naturel qui n'est pas reconnu et qui n'a pas de tuteur, le domicile d'origine sera, soit dans l'établissement charitable où il a été recueilli, soit chez la personne qui se sera chargée de l'élever (4).

Pour l'étranger naturalisé, au lieu où il résidait au moment où est intervenu le décret de naturalisation (5).

Le lien qui rattache tout Français à son domicile

(1) Civ. 8 mars 1909. D. P. 1909. 1. 305.

(2) Civ. 5 mai 1909, D. P. 1910. 1. 147 ; Civ. 1^{er} avril 1912, Pand. fr. pér. 1912. 1. 228.

(3) Civ. 12 nov. 1907. D. P. 1908. 1. 136.

(4) Req. 9 mai 1889, D. P. 89. 1. 424.

(5) Civ. 23 mai 1889, D. P. 89 1. 296.

d'origine ne peut être rompu que par l'acquisition d'un nouveau domicile sur le territoire français (1).

Le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement (2).

La preuve de l'intention de changer de domicile résulte d'une déclaration expresse faite tant à la municipalité du lieu que l'on quitte que celle du lieu où l'on a transféré son domicile (3). La loi n'impartit d'ailleurs aucun délai pour l'accomplissement de cette formalité ; elle peut être concomitante ou postérieure au transfert du domicile (4).

Cette double déclaration est en fait peu usitée. L'article 105 du code civil atténue la rigueur de l'article 104 en faisant dépendre la preuve de l'intention des circonstances. La jurisprudence exige dans ce cas que ces circonstances témoignent à la fois de l'abandon complet de l'ancien domicile et de l'adoption définitive du nouveau (5).

La double déclaration prévue par l'article 104 ne constitue pas, au surplus, une preuve irréfragable du changement de domicile. Le juge du contentieux électoral garde un pouvoir souverain pour en apprécier la sincérité (6).

Dès l'instant qu'un citoyen français a fixé son domicile réel dans une commune, il a le droit d'être inscrit sur la liste électorale de cette commune.

Aucune condition de temps n'est exigée.

Le domicile réel, légalement constaté, crée le droit

(1) Civ. 8 mai 1911, S. 1911. Bull. som. 1. 103.

(2) Art. 103 c. civ.

(3) Art. 104 c. civ.

(4) Civ. 19 avril 1910, S. 1911. 1. 55.

(5) Civ. 27 mars 1906, D. P. 1906. 1. 437.

(6) Civ. 14 mai 1901, D. P. 1902. 1. 111.

électoral, municipal ou politique, indépendamment de toute durée d'habitation ou de résidence (1).

2° Résidence de six mois.

Le citoyen qui n'a pas son domicile réel dans une commune, mais qui y habite depuis six mois au moins, peut, à ce titre, obtenir son inscription sur la liste électorale de cette commune.

Pour déterminer la durée de la résidence exigée pour l'exercice du droit de vote, on se place au jour de la clôture définitive des listes électorales, c'est-à-dire au 31 mars, à minuit.

L'habitation doit donc remonter au 1^{er} octobre de l'année précédente (2).

La loi s'applique à tous les citoyens résidant sur le territoire de la commune, même aux pensionnaires d'un hospice (3).

Les faits constitutifs de la résidence sont laissés à l'appréciation souveraine du juge ; autant d'espèces, autant de cas particuliers.

La jurisprudence exige généralement que la résidence soit actuelle, réelle et continue.

La résidence doit tout d'abord être actuelle : un citoyen ne saurait se prévaloir d'une résidence de six mois qu'il aurait eue à une époque antérieure (4) ; une seule exception est admise pour le cas où un électeur, ayant résidé dans une commune, ne l'a quittée qu'après le 1^{er} octobre, trop tard pour qu'il soit possible d'acquiescer avant le 31 mars, jour de la clôture de la liste, le temps de résidence nécessaire pour être inscrit dans la nouvelle commune où il s'est fixé (5).

(1) Civ. 22 mars 1899, Pand. fr. pér. 1899. 1. 439 ; Trib. paix, Voiteur, 25 fév. 1905, D. P. 1906. 5. 11.

(2) Civ. 18 mars 1896, Bull. civ. n° 53.

(3) Civ. 26 avril 1892, D. P. 93. 1. 155.

(4) Civ. 11 déc. 1906, Gaz. Pal. 15 déc. 1906.

(5) Civ. 11 déc. 1906, précité ; Civ. 7 avril 1909, D. P. 1910, 1. 147.

La résidence doit être en outre réelle : l'électeur qui sollicite son inscription au titre d'une résidence de six mois, doit établir qu'il a effectivement habité dans la commune. Un citoyen ne pourrait notamment se prévaloir de ce qu'il aurait pris en location un logement qu'il ne serait pas venu personnellement occuper (1).

Elle doit être enfin continue, en ce sens qu'on ne pourrait souder ensemble des séjours intermittents faits dans la commune à différentes époques de l'année. Mais si elle a réellement le caractère d'une habitation habituelle, conservée pendant le temps exigé, le bénéfice n'en sera pas perdu par des absences momentanées nécessitées par les travaux de la profession, par les devoirs d'une fonction (2).

La preuve de la résidence semestrielle peut être faite par témoignages, certificats, quittances de loyers ou autres documents. Leur force probante est abandonnée au pouvoir souverain d'appréciation du juge (3).

3° Inscription au rôle des contributions ou des prestations.

L'électeur qui n'a pas de domicile réel dans une commune ou qui n'y habite pas depuis six mois peut encore être inscrit sur la liste électorale de cette commune si, depuis 5 ans au moins, il figure au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et, s'il ne réside pas dans la commune, a déclaré vouloir y exercer ses droits électoraux.

Sous l'empire du décret du 2 février 1852, le fait par

(1) Civ. 4 juillet 1905, *Faye*, ouv. cit., app. p. 495.

(2) *Faye*, ouv. cit., n° 49.

(3) Il est évident que le juge du contentieux électoral n'apprécie souverainement les questions d'habitation réelle qu'à la condition que cette appréciation ne contienne pas une interprétation illégale des éléments qui constituent la résidence. (Cass. 27 juin 1877, D. P. 77. 1. 300-301.

un citoyen de payer ses contributions dans une commune ne lui permettait pas, s'il n'y résidait pas, de se faire inscrire sur les listes électorales de cette commune.

C'est l'article 5 § 2 de la loi du 7 juillet 1874, qui a attaché le bénéfice de l'exercice des droits électoraux à l'inscription au rôle des contributions directes ou des prestations en nature. Mais il exigeait que cette inscription remontât à un an.

Dans son article 14, la loi du 5 avril 1884 reproduisit à peu près textuellement la disposition précitée de la loi de 1874, sans toutefois exiger que l'inscription eût une durée d'un an ; il suffisait qu'elle existât au moment de la confection de la liste électorale.

Le libéralisme de la loi de 1884 favorisa la fraude, donna lieu à des abus ; les inscriptions multiples furent facilitées et, d'autre part, rien ne devint plus aisé pour les partis politiques disposant de ressources financières, que de constituer des manières de brigades volantes d'électeurs qui se transportaient subitement sur les champs de bataille électoraux où l'arrivée des moindres troupes de renfort décidait de la victoire...

Pour une somme infinitésimale, en effet, des électeurs se rendaient acquéreurs par indivis de parcelles de terre, sans aucune valeur, de façon à se faire porter au rôle de l'impôt foncier pour une cote de quelques centimes, qui leur donnait le droit de requérir leur inscription sur la liste électorale.

La loi du 29 juillet 1913 a résolument réagi : désormais l'inscription doit avoir une durée d'au moins 5 ans. Les abus deviennent ainsi difficiles et pratiquement impossibles.

La loi du 29 juillet 1913 a un effet rétroactif : elle prescrit implicitement la radiation d'office de tous les contribuables non résidants qui, à l'époque de la pro-

chaîne revision, ne compteront pas au moins 5 ans de contributions. Enfin, aucun électeur ne pourra être admis en qualité de contribuable à exercer l'option prévue à l'article premier tant qu'il ne réunira pas les 5 années de contributions exigées (1).

La disposition de l'article 14 § 3 de la loi du 5 avril 1884 est limitative. Elle ne permet l'exercice du droit électoral qu'à ceux qui sont inscrits au rôle d'une des quatre contributions (personnelle-mobilière, impôt foncier, portes et fenêtres, patentes) ou au rôle des prestations en nature. Il ne pourrait être permis de l'étendre aux citoyens inscrits sur les rôles d'impositions autres que celles que la loi a expressément désignées (2).

Le citoyen qui sollicite son inscription sur la liste électorale doit justifier d'une inscription nominative, directe et personnelle au rôle des contributions ou des prestations de la commune, si minime que soit la somme pour laquelle il est porté. Rien ne peut suppléer à cette condition essentielle. Il suffirait, toutefois, en cas de co-propriété indivise, qu'il soit compris dans la désignation abrégée, établie conformément aux instructions administratives et se référant virtuellement à la feuille des mutations où sont mentionnés les noms de tous les co-propriétaires (3).

Enfin l'électeur qui ne réside pas dans une commune, mais qui entend se prévaloir d'une inscription au rôle pour y exercer son droit de vote, doit au préalable en faire la déclaration. Cette démarche n'est assujettie à aucune forme spéciale : pratiquement, elle se fera au moyen d'une lettre missive adressée au maire.

(1) Circ. min. int. 9 septembre 1913 précitée.

(2) Civ. 8 mai 1877, D. P. 77. 1. 389.

(3) Civ. 16 avril 1888, et 1^{er} juillet 1889, D. P. 90. 1. 309 ; Civ. 22 mars 1905, Pand. fr. pér. 1905. 1. 246.

Les citoyens qui réclament leur inscription sur la liste électorale d'une commune, au titre de contribuables, doivent établir cette qualité par la production de pièces régulières ; ce seront des extraits du rôle, des certificats du percepteur, du directeur des contributions directes (1) ou encore des certificats du maire. Le juge n'a, à cet égard, aucun pouvoir d'interprétation : il ne peut méconnaître la force probante de documents réguliers (2).

★ ★

Pour obtenir d'être compris sur la liste électorale au titre de contribuable ou de prestataire, il faut justifier d'une inscription personnelle au rôle.

Par dérogation à cette règle, l'article 14 § 3 de la loi du 5 avril 1884, qui demeure en vigueur, autorise l'inscription des membres de la famille des électeurs compris dans la cote des prestations en nature, alors même qu'ils n'y sont pas portés, — et des habitants qui en raison de leur âge et de leur santé ont cessé d'être soumis à cet impôt.

L'application de cette disposition doit subir l'effet des modifications apportées par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1913. Les membres de la famille du prestataire (3) doivent dorénavant établir, pour être admis sur la liste électorale, que leur chef est inscrit depuis 5 ans au moins au rôle des prestations, et qu'eux-mêmes depuis 5 ans au moins, sont compris dans la cote de leur chef.

Quant aux habitants qui, en raison de leur âge ou

(1) Civ. 10 avril 1911. S. 1911. Bull. som. 1. 86.

(2) Civ. 29 juin 1910, D. P. 1912. 1. 207.

(3) Cette prescription est limitative. Elle s'applique uniquement à ceux qui tiennent au prestataire par les liens du sang ou de l'affinité. (Civ. 17 avril 1883. D. P. 84. 5. 204).

de leur santé ont cessé d'être soumis à l'impôt des prestations, il faudra qu'ils justifient d'une inscription antérieure de 5 ans au rôle de la commune, inscription qui n'a pris fin que par suite de l'âge ou de la maladie.

En raison de ces conditions rigoureuses, on n'aperçoit plus guère l'intérêt pratique de ces dispositions exceptionnelles et leur suppression s'indiquait.

4° *Alsaciens-Lorrains.*

La disparition de cette disposition, qui dispensait de toute durée de résidence les Alsaciens-Lorrains ayant opté pour la nationalité française et s'étant fixés en France à la suite du traité de Francfort s'imposait davantage encore. Car elle n'offre plus qu'un intérêt historique ; actuellement, elle demeure sans application pratique.

5° *Fonctionnaires publics.*

Le paragraphe 3 de l'article 14 de la loi de 1884 a fait une situation spéciale aux fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire : ils les dispense de toute durée de résidence et leur permet d'obtenir leur inscription sur la liste électorale, dès le jour de leur nomination au poste qu'ils doivent occuper (1).

La jurisprudence a interprété très largement l'expression de « fonctionnaires publics ». Elle a reconnu cette qualité à tous les citoyens investis d'un caractère public et chargés d'un service permanent d'utilité publique, qu'ils soient ou non rétribués sur les fonds de l'Etat, du Département ou de la Commune. C'est ainsi qu'elle l'a étendue aux officiers ministériels, aux employés assermentés des Compagnies de chemins de fer (2).

(1) Sous la réserve, évidemment, que la demande d'inscription intervienne dans le délai légal. V. *infra*, chap. III. Réclamations et demandes.

(2) V. *Rép. prat. Dal. V° Elect. n°s 231 et s.*

Pour être dispensé de toute durée d'habitation, le fonctionnaire public doit être astreint à une résidence obligatoire dans la commune. Et la Cour de Cassation exige qu'en fait il y réside réellement (1).

Un fonctionnaire public peut d'ailleurs solliciter son inscription sur la liste électorale de toute autre commune que celle où il est astreint de résider, pourvu qu'il remplisse les conditions prescrites par la loi (2). Et c'est là précisément le grave inconvénient de la situation exceptionnelle faite aux fonctionnaires publics : ils seront inscrits d'office sur la liste électorale de la commune où ils sont astreints de résider, et ils pourront demeurer inscrits dans la commune où ils avaient leur ancienne résidence, ou solliciter leur inscription dans une autre commune au titre du domicile ou de leur inscription au rôle des contributions directes.

Ils sont ainsi dans les meilleures conditions pour bénéficier d'inscriptions multiples. La loi du 29 juillet 1913 s'est cependant proposé pour but de les supprimer. On a peine à s'en douter.

En réalité, le législateur de 1913 devait faire retomber les fonctionnaires publics dans le droit commun, qui aurait garanti très largement leur droit, comme il garantit celui de tous les autres citoyens.

Ou bien, en effet, les fonctionnaires publics, lorsqu'ils viennent prendre possession de leur poste, ont l'intention d'y établir réellement leur domicile, et ce seul fait suffit à leur permettre d'obtenir immédiatement leur inscription sur la liste de la commune où ils ont été nommés.

Ou bien, et ce sera l'infime minorité des cas, ils

(1) Civ. 4 mai 1881, D. P. 81. 5. 161 ; Civ. 18 mars 1901, D. P. 1902. 1. 298.

(2) Civ. 8 mars 1904, D. P. 1906. 1. 187.

entendent simplement résider dans la commune où les appellent leurs fonctions, et laisser ailleurs leur domicile : alors ils continueront à exercer leurs droits électoraux dans la commune où ils ont conservé leur principal établissement et où demeurent vraisemblablement tous leurs intérêts.

Le maintien de la disposition relative aux fonctionnaires publics n'a, en définitive, qu'un résultat : favoriser les inscriptions multiples.

6° Français établis à l'étranger.

La loi du 29 juillet 1913 s'est préoccupée de la situation électorale des citoyens français établis à l'étranger.

Ceux d'entre eux qui n'avaient, en France, ni domicile, ni résidence, ou qui ne pouvaient se prévaloir de leur inscription au rôle des contributions d'une commune, jusqu'à la loi nouvelle, ne pouvaient remplir les conditions d'inscription sur la liste électorale d'une commune et étaient, en fait, privés de l'exercice de leurs droits électoraux.

Désormais, la loi leur offre un domicile électoral : la commune où « ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires » (1).

Une double condition leur est imposée :

1° Qu'ils soient immatriculés au Consulat de France ,

2° Qu'ils fassent connaître leur intention de conserver en France l'exercice de leurs droits électoraux. Ils n'auront, pour satisfaire à cette dernière condition, qu'à informer, par l'envoi d'une lettre missive, le maire de la commune où ils entendent voter ; aucune forme n'est en effet prévue.

Faut-il préciser que le citoyen français établi à

(1) Art. 2, loi du 29 juillet 1913.

l'étranger n'est pas tenu d'exercer ses droits électoraux dans la commune où il a rempli ses obligations militaires ? S'il possède les conditions légales pour obtenir son inscription sur la liste d'une autre commune, de même que tous les citoyens français, il peut choisir celle des communes où il préfère voter. La loi du 29 juillet 1913, suivant les déclarations du Rapporteur devant la Chambre des Députés, a seulement voulu « reconnaître « aux Français résidant à l'étranger une facilité qui « s'ajoute à celles dont jouissent les Français résidant « en France. Et cette faveur se justifie très naturellement par le désir de rendre possible à ceux de nos « concitoyens qui sont, pour un temps plus au moins « long, établis hors de France, le moyen de rester en « contact avec leur pays et de pouvoir s'y transporter « lors des élections en choisissant le point qui sera le « plus à leur convenance » (1).

SECTION II

Communes sectionnées

En règle générale, il n'existe qu'une liste électorale par commune. Exceptionnellement, les villes de Paris et de Lyon sont divisées par la loi elle-même en sections électorales. En outre, l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 autorise le Conseil Général à partager une commune en sections électorales, lorsqu'elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants, distinctes

(1) V. Circ. min. int. 9 sept. 1913 précitée.

et séparées, ou lorsqu'elle a une population agglomérée d'au moins 10.000 habitants.

L'électeur qui veut exercer son droit de vote n'a pas à se préoccuper de ce sectionnement. Malgré son fractionnement, la liste électorale d'une commune est légalement réputée unique. Le citoyen qui remplit l'une des conditions exigées pour qu'il soit inscrit sur la liste électorale d'une commune, exercera son droit de suffrage dans cette commune, sans avoir, si elle est sectionnée, à satisfaire à des conditions spéciales (1).

Il y aura simplement lieu de déterminer dans quelle section de la commune votera cet électeur. Ce sera, c'est l'évidence, dans la section où il a son domicile, ou dans laquelle il habite actuellement, ou encore, s'il ne réside pas dans la commune, dans laquelle se trouvent les biens à raison desquels il est porté sur le rôle des contributions. Si l'intérêt sur lequel est fondé l'exercice de son droit électoral existe dans des sections diverses, il aura la faculté d'opter pour l'une de ces sections, à condition, bien entendu, que son nom figure uniquement sur la liste spéciale de la section choisie.

SECTION III

Interdictions des inscriptions multiples

Des conditions diverses permettent à un citoyen d'obtenir son inscription sur la liste électorale d'une commune.

(1) Par exemple, on ne saurait exiger une résidence de six mois dans la section. La loi exige seulement la résidence dans la commune.

Généralement il ne remplira que l'une de ces conditions et n'aura pas la faculté d'option entre plusieurs communes pour exercer son droit de vote. Mais, très souvent, le cas se présentera où un citoyen aura son domicile dans une commune, résidera depuis six mois dans une autre ou y paiera depuis 5 ans des contributions directes. L'hypothèse la plus fréquente est celle du citoyen domicilié dans une grande ville et qui a une maison de campagne, pour laquelle il est porté au rôle des contributions directes, dans une commune rurale voisine. Il peut ainsi être inscrit sur deux listes électorales, parfois sur trois, et voter dans plusieurs communes.

Des abus nombreux contre lesquels rarement intervenait une sanction, s'étaient produits. La loi du 29 juillet 1913 s'efforce, dans son article premier, de les prévenir et de les supprimer. Tout d'abord, la loi nouvelle proclame que « nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales ». Si un citoyen est inscrit sur plusieurs listes, il doit être mis en demeure d'opter pour son maintien sur l'une d'elles seulement ; s'il n'opte pas dans le délai imparti, il restera inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section de commune où il réside depuis six mois et sera rayé des autres listes.

D'autre part, toute demande de changement d'inscription devra être accompagnée d'une demande en radiation de la liste du domicile électoral antérieur pour être transmise au maire dudit domicile.

Diverses sanctions pénales sont prévues pour réprimer les infractions qui pourraient se produire.

Nous examinerons plus loin (1) les dispositions prévues pour assurer l'application de la loi du 29 juillet

(1) V. *infra*, chap. II « De la Répression des fraudes électorales » et titre III « L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ? »

1913, et leur portée. Contentons-nous, pour le moment, de retenir qu'un citoyen ne peut plus désormais légalement figurer sur la liste électorale d'une seule commune.

Une telle affirmation n'est pas inutile. Juridiquement, tous les citoyens français sont égaux au point de vue électoral. Seulement, une certaine catégorie d'entre eux avaient facilement tourné la loi, s'étaient constitué un véritable privilège électoral et avaient institué en leur faveur le vote plural, avant la lettre.

CHAPITRE II

De la revision annuelle de la liste électorale

Dans chaque commune il existe une liste électorale, c'est-à-dire un tableau où sont inscrits, dans l'ordre alphabétique, tous les électeurs de la commune.

Cette liste est permanente.

Ce principe, posé pour la première fois par la loi du 2 juillet 1818 et toujours maintenu par les lois électorales qui ont suivi, signifie qu'une fois dressée la liste électorale d'une commune ne peut plus être refaite, mais seulement, chaque année, révisée, mise à jour, tenue au courant des mutations qui se sont produites dans le corps électoral.

La conséquence, c'est que la liste électorale n'est pas établie pour chaque élection, mais une fois pour toutes. L'électeur régulièrement inscrit n'est pas obligé de faire périodiquement, pour chaque élection, une démarche personnelle, pour la conservation de son droit de vote ; son nom figurera sur la liste jusqu'à ce qu'il soit prouvé contre lui qu'il n'a plus aucune qualité pour y être maintenu (1).

(1) Civ. 20 avril 1904, D. P. 1908. 5. 60.

Civ. 30 avril 1908, D. P. 1908. 5. 35.

Civ. 5 mai 1909, D. P. 1910. 1. 417.

Civ. 30 octobre 1911, S. 1911. Bull. som. 1. 5.

Civ. 29 avril 1912, D. P. 1913. 1. 221.

La revision de la liste électorale, à laquelle il est procédé chaque année, a pour objet d'ajouter les noms des citoyens qui sont devenus électeurs dans la commune et de supprimer l'inscription de ceux qui ont cessé de l'être. Ce travail de revision commence, chaque année, le 1^{er} janvier ; il est définitivement terminé le 31 mars suivant. La liste arrêtée le 31 mars sert pour toutes les élections qui pourront avoir lieu jusqu'au 31 mars de l'autre année. Cette période forme l'année électorale qui va du 1^{er} avril d'une année au 31 mars suivant. Il résulte de là que les citoyens qui ont acquis le droit d'être électeur dans une commune et qui ont été inscrits sur le tableau rectificatif dressé au commencement de janvier, ne peuvent pas voter avant le 1^{er} avril. Jusqu'à cette date la liste mise à jour l'année précédente est la seule en vigueur.

SECTION I

Commission administrative

Les opérations auxquelles donne lieu tous les ans la revision de la liste électorale sont effectuées par une commission, dite commission administrative.

§ I. — *Composition.*

Le décret réglementaire du 2 février 1852 chargeait le maire de chaque commune de procéder lui-même annuellement à la revision de la liste électorale. L'ar-

ticle premier de la loi du 7 juillet 1874 lui a substitué une commission spéciale qui a reçu dans la pratique le nom de Commission administrative, — composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, et d'un délégué choisi par le Conseil municipal.

A défaut du maire, c'est un adjoint, dans l'ordre des nominations, et à défaut d'adjoint, c'est un conseiller municipal, pris dans l'ordre du tableau, qui convoque et préside cette commission (1).

Le délégué de l'administration peut être désigné soit parmi les habitants de la commune, soit en dehors de la commune. Une circulaire ministérielle du 30 novembre 1884 recommande seulement aux préfets de le prendre parmi les citoyens les plus honorables et qui, par leur situation, peuvent échapper à tout soupçon de partialité. Par décision du 24 juillet 1874, le Ministre des Finances a accordé la franchise postale à la correspondance échangée entre les préfets ou sous-préfets et les délégués de l'administration.

Quant au délégué du conseil municipal, il peut être choisi soit parmi les membres du conseil, soit parmi les électeurs de la commune.

Dans les communes sectionnées, la liste spéciale à chaque section doit être révisée dans les sections par une commission comprenant le maire, un adjoint ou un conseiller municipal, un délégué de l'administration, un délégué du conseil municipal. A Paris et à Lyon, la liste est mise à jour dans chaque section ou quartier par une commission composée du maire de l'arrondissement ou de l'adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier et d'un électeur du quartier désigné par le préfet.

(1) Art. 84, loi du 5 avril 1884.

§ II. — *Attributions.*

La Commission administrative se réunit ordinairement à la mairie. Dans les communes sectionnées, les diverses commissions doivent aussi, généralement, siéger au chef-lieu, à la mairie. C'est du reste dans les archives de la mairie que sont centralisés les documents que les commissions auront besoin de consulter pour leur travail.

La Commission administrative opère par voie d'additions ou de radiations. Son travail de revision doit être commencé le 1^{er} janvier de chaque année et terminé le 10 janvier suivant.

Aux termes de l'article premier du décret réglementaire du 2 février 1852, la Commission administrative ajoute à la liste électorale : 1° les citoyens qu'elle reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi ;

2° Ceux qui avaient été précédemment omis.

Elle retranche de la liste :

1° Les individus décédés ;

2° Ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ;

3° Ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ;

4° Ceux qu'elle reconnaît indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée.

En outre, depuis la loi du 29 juillet 1913, elle doit mettre en demeure d'opter l'électeur inscrit sur plusieurs listes et, le cas échéant, le radier de la liste de la commune s'il n'a pas fait connaître la liste sur laquelle il entendait uniquement figurer et s'il ne réside pas dans la commune depuis six mois au moins (1).

Des dispositions de ces textes, il résulte que la Commission administrative opère d'office les additions et retranchements à la liste électorale, sans avoir besoin

(1) Art. premier, loi du 29 juillet 1913.

d'y être provoquée par des demandes, et en vertu d'un pouvoir qui lui est propre. Cette règle comporte une exception relative au contribuable non résidant et, depuis la loi du 29 juillet 1913, une seconde exception concernant les Français établis à l'étranger et qui veulent exercer leurs droits électoraux dans la commune où ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires.

Les uns et les autres ne doivent être inscrits que s'ils ont fait une déclaration expresse qu'ils entendent exercer dans la commune leurs droits électoraux.

Les électeurs intéressés : citoyens non encore inscrits sur une liste ou qui inscrits dans une commune, veulent exercer dans une autre leurs droits électoraux ; les tiers électeurs, le Préfet ou le Sous-Préfet peuvent, pendant la période de revision, adresser à la Commission une demande d'inscription ou de radiation.

Dans le cas où le droit d'inscription est fondé seulement sur la qualité de contribuable ou de prestataire et qu'il est subordonné à la demande personnelle de l'intéressé, le tiers électeur ne peut réclamer l'inscription que s'il agit en qualité de mandataire de l'intéressé et qu'il est subordonné à la demande personnelle de celui-ci (1).

La demande d'inscription ou de radiation n'est assujettie à aucune formalité : elle peut être soit verbale, soit écrite ; elle doit être portée au secrétariat de la mairie et appuyée en principe des pièces justificatives nécessaires dont il est donné récépissé.

La Commission administrative apprécie souverainement les demandes d'inscription ou de radiation qui lui sont adressées. Elle n'est pas obligée d'en tenir compte. Elle ne constitue pas, en effet, une juridiction. Ses décisions ne sont pas des actes judiciaires.

(1) Civ. 25 mars 1903, Bull. Minist. Int. 1903, p. 351.

La loi exige toutefois, pour éviter l'arbitraire que la Commission administrative tienne un registre de toutes ses décisions et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui (1). Mais dans la pratique un tel registre est inconnu. Les commission de revision considèrent qu'il ferait double emploi avec d'autres documents administratifs, comme le tableau rectificatif ou le registre des réclamations (2).

La loi exige encore que l'électeur qui a été l'objet d'une radiation d'office de la part de la Commission administrative ou que celui dont la demande d'inscription n'aura pas été accueillie par la Commission administrative, soit averti sans frais par le maire (3).

A partir du jour de cette notification courra seulement le délai qui est imparti aux électeurs radiés d'office, dont la demande d'inscription a été rejetée, pour former une réclamation contre les décisions de la Commission administrative (4).

§ III. — *Tableau rectificatif.*

Les opérations de revision de la Commission administrative doivent être terminées le 10 janvier.

Les additions et radiations qu'elle a apportées à la liste électorale sont consignées dans un tableau dit « tableau rectificatif » ; il doit être dressé du 10 au 14 janvier. Il comprend deux parties : l'une réservée aux additions, l'autre aux radiations. Dans cette dernière partie, le tableau rectificatif rappelle le numéro attribué sur la liste de l'année précédente à l'électeur rayé et mentionne succinctement en regard du nom les motifs du retranchement (5).

(1) Art. premier, décret régl. du 2 février 1852.

(2) V. infra, titre III « L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ? »

(3) Art. 4, loi du 7 juillet 1874.

(4) Civ. 20 avril 1904, D. P. 1908. 5. 60.

(5) Circ. min. int. 30 décembre 1875.

La Commission administrative doit arrêter et signer le tableau rectificatif avant le 15 janvier. L'article 2 du décret réglementaire du 2 février 1852, confirmé par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874, prescrit de déposer ce tableau au secrétariat de la mairie, au plus tard le 15 janvier (1). Le jour même du dépôt, avis en est donné par affiches, aux lieux accoutumés pour les publications. Le maire, en outre, dresse un procès-verbal de dépôt qui est transmis au sous-préfet de l'arrondissement avec une copie du tableau rectificatif. Le sous-préfet transmet ces deux pièces dans les deux jours au préfet, avec ses observations (2).

Enfin, le tableau rectificatif doit être communiqué à tout requérant qui peut le recopier et le reproduire par la voie de l'impression (3). Cette communication ou cette copie a lieu à la mairie sans déplacement (4).

Ces diverses mesures ont pour objet de permettre à l'Administration d'exercer son contrôle sur la régularité des opérations de la Commission administrative, et aux citoyens intéressés de former contre les décisions qu'ils estiment préjudiciables à leurs droits, une réclamation.

La sanction du refus de la part du maire de communiquer le tableau rectificatif à un électeur serait un recours de cet électeur au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir et l'annulation possible des opérations électorales ; en outre, le maire pourrait s'exposer à des poursuites correctionnelles par application de la loi du 30 mars 1902 (5).

(1) La date du 15 janvier est la date extrême du dépôt. Rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait avant cette date, pourvu que le dépôt prématuré ne constitue pas une manœuvre. (Cons. d'Etat, 6 août 1909, D. P. 1911. 3. 82).

(2) Art. 3, décret régl. du 2 fév. 1852.

(3) Art. 2 décret régl. 1852.

(4) Circ. min. int. 30 novembre 1884. Bull. min. int. 1884, page 466.

(5) V. infra, chap. V « De la répression des fraudes électorales ».

SECTION II

Recours administratif contre les opérations de la Commission administrative

La Commission administrative, nous l'avons dit, ne constitue pas une juridiction. Ses actes sont uniquement des actes d'administration. Le préfet, et le préfet seul, est chargé d'assurer la stricte régularité de ses opérations. S'il estime que la Commission administrative n'a pas observé les formes exigées par la loi ou les délais réglementaires, il doit, dans les deux jours de la réception du tableau rectificatif, déférer les opérations de la Commission administrative au Conseil de Préfecture qui statuera dans les trois jours et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations devront être refaites (1).

Mais, dans le cas où il n'a été procédé à aucune revision, il n'y a pas de question contentieuse à trancher. Le préfet seul a qualité pour rappeler l'autorité municipale à l'observation de la loi et à prendre, s'il est nécessaire, les mesures utiles pour qu'il soit procédé au travail de revision. L'article 85 de la loi du 5 avril 1884 lui permet d'agir d'office. Il n'appartient pas au Conseil de Préfecture de fixer dans cette hypothèse le délai dans lequel la revision sera refaite (2).

Lorsque par suite de l'annulation des opérations de la revision de la liste électorale par le Conseil de Pré-

(1) Art. 2, décret régl. 1852.

(2) Cons. d'Etat 22 mars 1875, D. P. 75. 3. 109 ; Circ. minist. 30 novembre 1884. Bull. minist. int., p. 466.

fecture, la liste n'est pas révisée au moment des opérations électorales, cette circonstance n'autorise pas à faire usage de la liste révisée pour l'année précédente, et l'élection où il a été fait usage de cette liste, doit être annulée (1).

L'arrêté du Conseil de Préfecture peut être déféré au Conseil d'Etat par le préfet et le ministre, et suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, par le maire (2).

★
★ ★

Quant aux électeurs, ils n'ont pas qualité pour attaquer devant le Conseil de Préfecture ou le Conseil d'Etat la régularité des opérations de la Commission administrative (3).

Ils peuvent, par contre, former contre les décisions de la Commission administrative, concernant les additions ou les radiations opérées par elle, des réclamations. Ces réclamations doivent se produire dans un délai de 20 jours : du 15 février, jour du dépôt du tableau rectificatif, au 4 février inclus.

Les inscriptions ou radiations opérées par la Commission administrative non attaquées dans ce délai, deviennent définitive. Celles qui sont contestées sont déferées, en premier ressort, à une commission spéciale, dite commission municipale ; en appel, au juge de paix. Les décisions rendues par les juges de paix sont elles-mêmes susceptibles d'un pourvoi devant la Chambre civile de la Cour de Cassation.

(1) Cons. d'Etat 12 mai 1905, D. P. 1907. 3. 22.

(2) Cons. d'Etat, 7 août 1883, D. P. 85. 3. 66 ; Cons. d'Etat, 20 décembre 1889, D. P. 91. 3. 54 ; Cons. d'Etat, 19 décembre 1891, D. P. 95. 3. 29. De cette jurisprudence résulte cette conséquence assez singulière que le maire qui n'a pas qualité pour intervenir devant la juridiction du premier degré, a qualité au contraire pour agir devant la juridiction d'appel.

(3) Cons. d'Etat 6 août 1909, D. P. 1911. 3. 82.

SECTION III

Clôture de la liste électorale

La liste électorale est close le 31 mars de chaque année (1).

Depuis le 4 février, date d'expiration du délai imparti aux réclamations, la commission municipale ou le juge d'appel ont eu, d'une façon générale, le temps d'apprécier les contestations qui leur ont été soumises ; les pourvois en cassation n'étant pas suspensifs ne sauraient être une cause de retard (2).

C'est à la Commission administrative qu'incombe le soin d'arrêter la liste électorale. Son travail consiste à apporter au tableau déjà dressé par elle et publié le 15 janvier les rectifications régulièrement ordonnées par la voie judiciaire (3) et, d'autre part, à retrancher les noms des électeurs dont le décès survenu depuis la formation du tableau rectificatif est dûment constaté, ou qu'un jugement ayant acquis l'autorité de la chose jugée a privés de la jouissance de leur droit de vote (4).

La liste électorale est enfin définitivement établie. La Commission administrative a terminé son œuvre et elle se trouve dissoute.

Le maire transmet au préfet les tableaux des rectifications qui viennent d'être opérées par la Commission administrative. Ce tableau rectificatif, ainsi que la

(1) Art. 7, décret régl. 1852.

(2) Art. 23, décret org. 1852.

(3) Art. 7, décret régl. 1852.

(4) V. art. 8, décret régl. 1852.

copie de la liste électorale, sont déposés au secrétariat général de la préfecture où tout électeur peut en prendre connaissance. La minute de la liste est conservée au secrétariat de la mairie dans un registre. Tout électeur peut la consulter et en prendre copie (1).

Du jour de la clôture de la liste électorale jusqu'à l'année suivante, il est interdit d'y apporter une modification quelconque. L'article 8 du décret réglementaire du 2 février 1852 contient deux exceptions à cette règle : la première concerne les inscriptions ou radiations ordonnées par justice ; la seconde, la radiation des électeurs décédés ou frappés d'incapacité électorale, qui doivent être retranchés d'office par le maire à toute époque de l'année, sur la représentation, soit des actes de décès, soit des décisions judiciaires passées en force de chose jugée, prononçant ou emportant l'incapacité électorale.

Si le maire ne s'acquittait pas de ce devoir, les électeurs inscrits, le préfet et le sous-préfet auraient le droit de réclamer la radiation (2).



(1) Art. 4, loi 7 juillet 1874.

(2) V. art. 19, décret org. 1852.

CHAPITRE III

Procédure et juridictions électorales

La Commission administrative dans l'accomplissement de sa besogne de revision a pu commettre des erreurs, des omissions, des injustices : des citoyens ont été indûment inscrits ou rayés.

Une procédure spéciale a été organisée pour permettre au corps électoral de défendre efficacement l'exercice de ses droits.

SECTION I

Réclamations et Demandes

Les décisions de la Commission de revision n'étant pas des actes judiciaires, ne sont susceptibles ni d'un appel, ni d'un pourvoi en cassation. Mais elles peuvent être l'objet d'une réclamation.

D'autre part, des demandes aux fins d'inscription ou de radiation peuvent se produire. La Commission administrative est, en effet, tenue d'exécuter son tra-

vail de revision dans un délai restreint : le 15 janvier au plus tard, le tableau rectificatif doit être publié. Cependant, après cette date, des citoyens à des titres divers : citoyens venant élire domicile dans une commune ou fonctionnaires astreints à la résidence obligatoire nommés après le 15 janvier, — peuvent remplir les conditions exigées pour être inscrits sur la liste électorale. N'aurait-il pas été rigoureux de les déclarer forclos à solliciter leur inscription, et par voie de conséquence, depuis la loi du 29 juillet 1913, leur radiation de la liste électorale où ils figuraient antérieurement ?

La loi du 7 juillet 1874 l'a pensé. Aussi en son article 2 parle-t-elle de « demandes » en inscription ou en radiation, et non point seulement de « réclamations ».

La jurisprudence est d'ailleurs nettement fixée en faveur de cette interprétation libérale (1).

Réclamations et demandes, dans tous les cas, ne peuvent avoir pour objet que l'inscription ou la radiation de citoyens expressément désignés.

§ I. — *Qui peut former une réclamation.*

Ce droit appartient d'abord à l'électeur intéressé : au citoyen rayé ou omis par la Commission administrative ou dont la demande n'a pas été admise par celle-ci (2), ou encore au citoyen qui, depuis le dépôt du tableau rectificatif, remplit les conditions exigées pour obtenir son inscription sur la liste.

L'article 19 du décret organique de 1852 l'accorde également à tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale. Par là, il faut entendre tous les électeurs appelés à participer aux mêmes

(1) Cass. 24 avril 1877, D. P. 77. 1. 271 ; Civ. 5 avril 1888. Greffier « De la formation et de la revision des listes électorales », n° 176.

(2) Art. 19, décret org. 1852.

élections que le citoyen de l'inscription ou de la radiation duquel il s'agit, par exemple sous le régime du scrutin uninominal, à tous les électeurs inscrits dans une commune quelconque de la circonscription législative où est située la commune dont la liste électorale est l'objet d'une réclamation (1). Il n'est dès lors pas besoin que l'électeur qui requiert une inscription ou une radiation figure sur la liste même à laquelle s'applique sa réclamation (2). Le législateur a ainsi créé une sorte d'action populaire en faveur des tiers, qui constitue, si elle est exercée sérieusement, la garantie la plus sérieuse de la régularité des opérations de revision (3).

Un membre de la commission municipale ne peut former lui-même une réclamation, pour la raison très simple qu'il ne peut être à la fois juge et partie (4).

L'article 19 autorise enfin le préfet et les sous-préfets à requérir l'inscription ou la radiation d'un électeur.

§ 2. — *Délai.*

Toute réclamation, toute demande, à peine de non recevabilité, doit être intentée dans un délai de 20 jours à partir de la publication du tableau rectificatif dressé par la Commission administrative (5).

La publication du tableau rectificatif ayant lieu le 15 janvier au plus tard, le délai expire le 4 février, à minuit (6).

Le jour de la publication du tableau rectificatif n'entre pas en compte pour le calcul du délai. Le 20^e jour,

(1) Civ. 22 mai 1895, D. P. 96. 1. 75.

(2) Civ. 23 mars 1876, D. P. 76. 1. 204.

(3) V. infra, titre III « L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ? »

(4) Civ. 4 avril 1911, D. Com. 1911. 2. 115.

(5) Art. 2, loi du 7 juillet 1874.

(6) Il expire évidemment avant cette date si la Commission administrative, comme elle en a le droit, a fait publier le tableau rectificatif avant le 15 janvier.

la mairie doit demeurer ouverte jusqu'à minuit : ce dernier jour appartient, en effet, tout entier aux électeurs (1). Dans le cas où les électeurs trouveraient les bureaux fermés, le défaut d'inscription équivaldrait à une décision refusant l'inscription, qui peut être déferée par voie d'appel direct au juge de paix (2).

Si le vingtième jour tombe un dimanche, le délai d'après la jurisprudence, ne peut être prorogé au lendemain (3). Elle estime que la loi du 13 avril 1895 qui a modifié l'article 1003 du code de procédure civile, et aux termes de laquelle « toutes les fois que le dernier « jour d'un délai quelconque de procédure, franc ou « non, est un jour férié, ce délai sera prorogé jusqu'au « lendemain », — est applicable uniquement aux délais de procédure.

Une réclamation électorale est une véritable action judiciaire. Dès lors on aperçoit mal l'intérêt d'une distinction qui ne peut aboutir qu'à des inconvénients pratiques.

Dans un cas exceptionnel, le délai de 20 jours ne court pas à partir de la publication du tableau rectificatif, c'est lorsque le maire, oubliant ou refusant de se conformer aux prescriptions de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, n'a pas notifié à un électeur la radiation d'office dont il a été l'objet de la part de la Commission administrative. Cet électeur qui, en vertu du principe de la permanence de la liste, était en droit de compter sur le maintien de son inscription n'a pu être mis en demeure par la publication du tableau rectificatif. La jurisprudence, le délai de 20 jours expiré,

(1) Civ. 29 juin 1899, Pand. fr. pér. 1900. 1. 166 ; Civ. 27 avril 1900, D. P. 1903. 1. 118.

(2) Civ. 7 mai 1883 (4 arrêts), D. P. 83. 1. 389 ; Civ. 26 nov. 1883, D. P. 83. 5. 192.

(3) Civ. 27 avril 1900 précité ; Civ. 1^{er} avril 1912, D. P. 1913. 1. 189.

lui accorde le droit de recourir directement au juge de paix pour réclamer contre la décision de la Commission administrative (1).

Une réclamation, au surplus, peut valablement se produire avant la publication du tableau rectificatif. Le réclamant n'est pas obligé d'attendre le départ du délai de 20 jours (2).

§ III. — *Forme.*

Les réclamations ne sont soumises à aucune forme spéciale. Elles peuvent être faites par exploit d'huissier, par écrit, notamment par simple lettre missive (3) ou verbalement par une déclaration à la mairie, pourvu qu'il soit justifié qu'elles sont intervenues dans le délai légal (4).

Dans la pratique, les réclamations ou demandes aux fins d'inscription ou de radiation sont consignées, par ordre de date, sur un registre spécial que l'article 19 du décret organique de 1852 prescrit de tenir dans chaque mairie. Le maire doit donner récépissé de toute réclamation. Le réclamant n'est pas tenu de signer la mention inscrite sur le registre : ce serait en effet rendre difficile l'exercice de leurs droits aux électeurs ne sachant pas écrire (5).

§ IV. — *Avis aux électeurs dont l'inscription est l'objet d'une réclamation.*

L'article 4 de la loi du 7 juillet 1874 qui prescrit au maire d'avertir l'électeur rayé d'office de la liste électorale par la Commission administrative, lui prescrit

(1) Civ. 6 juillet 1896, Pand. fr. pér. 1897. 1. 332.

(2) Civ. 11 mai 1904, Faye, ouvr. cité. app. p. 510 et 511.

(3) Lorsqu'elles sont faites par lettre missive, adressée au maire, elle ne prennent date que du jour où la lettre lui est parvenue (Civ. 1^{er} avril 1912, précité).

(4) Civ. 12 mai 1904, D. P. 1905. 5. 6.

(5) Civ. 23 mars 1896. Bull. civ. n° 60.

également d'informer l'électeur dont l'inscription est l'objet d'une réclamation.

L'un et l'autre sont mis ainsi en mesure de se défendre devant la Commission municipale.

SECTION II

Juridictions saisies des réclamations et des demandes

Les réclamations et demandes aux fins d'inscription ou de radiation sont jugées en premier ressort par une commission appelée Commission municipale.

Elles sont déférées en appel devant le juge de paix du canton. Les décisions de ce magistrat sont susceptibles d'un pourvoi devant la Cour de Cassation.

La liste électorale devant être arrêtée définitivement le 31 mars, il importe que cette procédure soit rapide : des délais très courts pour statuer ont été impartis aux commissions municipales et aux juges de paix ; de même qu'aux réclamants pour frapper d'appel les décisions des commissions municipales ou pour se pourvoir en cassation contre les sentences des juges de paix.

Pour permettre à tous les citoyens d'assurer l'exercice de leur droit de vote, ou d'user effectivement de l'action donnée aux tiers électeurs, le décret organique de 1852, en son article 24, a prescrit, qu'en matière électorale, tous les actes judiciaires seraient dispensés de timbre et enregistrés gratis.

Rapide, simple, la procédure électorale possède encore le mérite précieux de la plus complète gratuité. Des extraits spéciaux des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge de l'électeur, sont même délivrés gratuitement sur papier libre à tout réclamant.

Dans notre démocratie où l'on a pu dire, avec quelque raison, que si la justice était gratuite, les moyens de l'obtenir ne l'étaient pas, — le plus humble citoyen, en tous cas, est en mesure de défendre un droit qui a bien quelque prix : le droit de vote.

SECTION III

Commission municipale

Une commission municipale est instituée dans chaque commune, dans chaque section de commune si celle-ci est sectionnée, pour juger les réclamations formées contre les décisions de la Commission administrative et les demandes qui se produisent après la publication du tableau rectificatif.

§ I. — *Composition.*

La Commission municipale comprend les membres de la Commission administrative auxquels sont adjoints deux délégués du conseil municipal (1). Elle est donc composée de 5 membres :

1° Du maire ou d'un adjoint, ou d'un conseiller

(1) A Paris et à Lyon, 2 électeurs domiciliés dans le quartier ou la section et nommés avant tout travail de revision par la Commission administrative, lui sont adjoints pour former la Commission municipale.

municipal dans l'ordre du tableau, — président de droit ;

2° D'un délégué de l'Administration ;

3° De trois délégués du conseil municipal.

La Commission municipale constituant une juridiction, la jurisprudence exige, pour qu'elle délibère valablement, la présence des 5 membres désignés par la loi pour la composer (1). En présence de cette jurisprudence, il serait imprudent de suivre l'avis émis par le Ministre de l'Intérieur d'après lequel, à la rigueur, la Commission municipale pourrait statuer régulièrement avec le seul concours du maire et du délégué de l'Administration (2).

Lorsque la décision d'une Commission municipale énonce qu'elle a été délibérée en présence de ses cinq membres, l'exactitude de cette mention ne peut être contestée que par la voie de l'inscription de faux (3).

La Commission municipale exerce une fonction de l'ordre judiciaire : c'est la juridiction du premier degré en matière électorale ; il appartient, par suite, au juge de paix d'apprécier, même d'office, la validité de la composition de la Commission municipale qui a rendu la décision attaquée devant lui (4). La nullité tirée de la composition irrégulière de la Commission municipale est d'ordre public. Elle peut être proposée pour la première fois devant la Cour de Cassation (5).

L'irrégularité de la composition de la Commission municipale peut même motiver l'annulation des opé-

(1) Civ. 30 mars 1904, D. P. 1906. 1. 215 ; Civ. 4 et 10 avril 1906. S. 1906. 1. 360 ; Civ. 14 avril 1908. S. 1911. 1. 534.

(2) Lettre min. 8 fév. 1896. Bull. min. int. 1897, p. 245.

(3) Civ. 5 juillet 1905, D. P. 1905. 1. 405 ; Civ. 11 juin 1912, Dal. Com. 1912. 2. 152.

(4) Civ. 9 mai 1889 et 9 mars 1892, de Taillandier, ouv. cité, n° 995.

(5) Civ. 30 mars 1904 précité.

ractions électorales, lorsqu'il résulte des circonstances que cette irrégularité a pu avoir une influence sur le scrutin (1).

§ II. — *La Commission municipale est une juridiction.*

On ne saurait trop proclamer ce principe gravement méconnu dans la pratique (2).

A la différence de la Commission administrative chargée de mettre à jour la liste électorale, — besogne essentiellement administrative, — la Commission municipale est un tribunal qui a été spécialement institué pour juger en premier ressort les instances électorales.

Son caractère de juridiction lui interdit, dès lors, d'agir d'office ; elle ne peut statuer que sur les demandes dont elle est régulièrement saisie par une personne qui a qualité à cet effet (3). Ses décisions doivent être prises à la majorité des suffrages. Le maire n'a pas voix prépondérante en cas de partage (4).

La loi n'a prescrit aucune forme spéciale pour la rédaction des décisions de la Commission municipale. Mais il est nécessaire qu'elles contiennent les énonciations substantielles propres à faire reconnaître les parties en cause, l'objet de la demande, le motif allégué de l'inscription ou de la radiation, et la solution motivée de la Commission (5). La décision de la Commission municipale doit également indiquer sa composition, le nom des membres qui ont siégé, constater leur participation à la délibération (6).

(1) Cons. d'Etat, 18 avril 1905, D. P. 1907. 5. 28.

(2) V. *infra*, titre III « L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ? »

(3) Civ. 14 mai 1902, D. P. 1904. 1. 211 ; Civ. 15 avril 1904, D. P. 1904. 5. 260.

(4) Circ. min. int. 19 mars 1849, D. P. 49. 3. 20.

(5) Circ. min. int. 30 nov. 1884. Bull. min. int. 1884, p. 467.

(6) Civ. 14 avril 1908. S. 1911. 1. 534.

Les décisions doivent être consignées par ordre de date sur un registre et non point être inscrites sur des feuilles volantes. Comme toutes les décisions rendues par les tribunaux, elles doivent être inscrites et conservées en minute : une décision purement verbale et qui ne peut être représentée devant le juge d'appel est radicalement nulle (1).

Enfin, les décisions de la Commission municipale peuvent acquérir l'autorité de la chose jugée si elles ne sont pas attaquées dans le délai légal (2). Il en est ainsi, alors même que, contrairement au droit commun, il n'y ait pas identité de parties dans les deux instances. En matière électorale, en effet, le droit de réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur appartient à tous les électeurs de la circonscription ; quand la question d'inscription ou de radiation est jugée avec l'un des électeurs, elle est réputée jugée à l'égard de tous (3).

Ajoutons que la Commission municipale ne peut, comme la Commission administrative, délibérer à huis clos. Ses séances doivent être accessibles au public. Les parties doivent pouvoir comparaître en personne ou par mandataire (4). Elles pourraient encore envoyer leurs observations par écrit (5).

(1) Civ. 16 mai 1881, D. P. 81. 1. 487.

(2) Civ. 23 décembre 1908, D. P. 1911. 1. 211.

(3) Civ. 8 avril 1903, Gaz. Trib, 21 avril 1903. V. sur le caractère de la chose jugée en matière électorale, Faye, *ouvr. cité*, n^{os} 120 et suiv.

(4) Le mandat peut être même verbal, si son existence n'est pas douteuse, par exemple si le mandataire a entre les mains les pièces du réclamant.

(5) D'après un arrêt de la Chambre civile du 30 avril 1908 rapporté dans Faye, *ouvr. cité*, app. p. 521 « aucun texte n'exigeant la publicité des séances de la commission municipale, « il suffit que les décisions qu'elle a rendues soient mises à la « disposition des électeurs qui veulent les consulter ». Une telle jurisprudence nous paraît regrettable, car la clandestinité des séances de la Commission municipale est certainement une des causes des nombreux abus auxquels donne lieu son fonctionnement. Il ne faut pas perdre de vue que la commission municipale est une juridiction et, comme telle, astreinte à la publicité.

§ 3. — *Procédure.*

Devant la Commission municipale, que la Commission administrative ait déjà rejeté une demande d'inscription ou que cette demande accueillie par elle ait été ultérieurement l'objet d'une réclamation, il appartient au citoyen qui sollicite son inscription ou au tiers électeur qui requiert l'inscription d'un citoyen, de prouver qu'il remplit toutes les conditions requises pour être inscrit sur la liste électorale de la commune (1).

En matière de radiation, le principe de la permanence de la liste électorale crée en faveur du droit d'un citoyen à demeurer inscrit une présomption qui ne peut être détruite que par la preuve contraire. Il incombe, dans ces conditions, au tiers électeur qui réclame contre la décision de la Commission administrative qui a maintenu sur la liste un électeur inscrit, de faire la démonstration des faits entraînant sa radiation (2).

Mais une difficulté se produit quand il s'agit d'un électeur rayé d'office par la Commission administrative. L'électeur rayé, qui réclame son rétablissement, doit-il prouver le droit qu'il allègue ? Ne peut-il pas, au contraire, invoquer le principe de la permanence de la liste et être maintenu sur la liste jusqu'à ce qu'il soit établi contre lui qu'il a perdu tout droit à y figurer ?

Le premier système est soutenu par M. Greffier (3) et paraît avoir pour lui la jurisprudence la plus récente de la Cour de Cassation (4).

M. Faye (5) combat cette opinion, en expliquant, avec

(1) Civ. 8 avril 1884, D. P. 85. 5. 175 ; Civ. 10 juin 1901, D. P. 1901. 1. 417 (note de M. Sarrut).

(2) Civ. 30 avril 1906, Pand. fr. pér. 1907. 1. 8.

(3) Greffier, ouv. cité, n^{os} 208 à 213.

(4) Civ. 22 avril 1896, D. P. 96. 1. 353 ; Civ. 27 avril 1896, D. P. 96. 1. 384.

(5) Faye, ouv. cité, n^o 117.

raison, que « le principe de la permanence des listes
« doit d'autant plus rigoureusement être maintenu que
« la Commission administrative où se trouvent le maire
« et un conseiller municipal, avec l'adjonction d'un
« délégué du préfet, n'est pas un tribunal désintéressé
« et qu'elle pourrait être facilement portée à abuser
« de l'autorité qu'on lui reconnaîtrait pour rayer des
« adversaires et pour leur imposer ainsi l'obligation
« de la preuve ».

Depuis la loi du 29 juillet 1913, le citoyen inscrit sur plusieurs listes doit être mis en demeure d'opter pour l'une d'elles seulement et, à défaut d'option, uniquement maintenu sur la liste dressée dans la commune où il réside depuis six mois. Le tiers électeur qui sollicitera l'application de l'article premier de la loi du 29 juillet 1913 devra prouver le fait de l'inscription multiple et le défaut d'option à la suite d'une mise en demeure régulière.

La loi n'indique pas les modes de preuves qui peuvent être admis par la Commission municipale. Celle-ci est donc autorisée à ordonner toute instruction qu'elle juge utile, à provoquer et à recueillir tous les renseignements propres à l'éclairer.

§ 4. — *Délai pour statuer.*

L'article 8 de la loi du 15 mars 1849 porte que les Commissions municipales doivent statuer dans le délai de cinq jours sur les réclamations qui leur sont soumises.

Les décrets du 2 février 1852 ne font aucune mention de ce délai. Les lois électorales postérieures n'ont pas expressément abrogé cette prescription de l'article 8 de la loi de 1849 qui, au surplus, n'a rien de contraire à leurs dispositions particulières. Ce délai nous paraît donc être toujours en vigueur.

La jurisprudence, en tous cas, estime qu'il n'est pas

édicte à peine de nullité (1). Il est néanmoins recommandé aux commissions municipales d'instruire les demandes qui leur sont soumises sans attendre l'expiration du délai imparti pour réclamer, et de statuer avec le plus de célérité possible (2).

§ V. — *Notification de la décision.*

La décision de la Commission municipale doit être notifiée aux parties intéressées (3). La notification fait courir le délai d'appel. Elle doit être faite par écrit, à domicile, et par les soins de l'administration municipale.

Aucune autre condition n'est exigée par la loi. La notification par suite peut être faite dans la forme des notifications administratives, par une simple lettre, par un avis signé du maire, par un extrait de la décision (4).

Néanmoins, comme il est nécessaire que la date de la notification, qui fait courir le délai d'appel, soit fixée d'une manière certaine, il est recommandé aux maires d'employer, autant que possible, un agent assermenté, ou, à défaut, d'exiger un reçu des notifications (5). Dans la pratique, la notification est faite par le garde-champêtre, un gendarme ou un agent de police.

La loi du 7 juillet 1874 n'exige pas que la notification reproduise in-extenso le texte de la décision de la Commission municipale ; il suffit qu'elle fasse connaître exactement l'objet et la date de la décision rendue (6).

La notification doit intervenir dans les trois jours à compter de la date de la décision (7). Le délai d'appel

(1) Civ. 16 avril 1872, D. P. 72. 1. 400.

(2) Circ. min. int. 30 nov. 1884, Bull. min. int. 1884, p. 467.

(3) Art. 4, loi 7 juillet 1874.

(4) Civ. 28 juin 1911. Dal. Com. 1911. 2. 149, S. 1911. Bull. som. 1. 119.

(5) Circ. min. 30 nov. 1884, précitée.

(6) Civ. 28 juin 1911, précité.

(7) Art. 4, loi 7 juillet 1874.

ne court que du jour où se produit la notification.

A toute époque, même après la clôture de la liste électorale, un citoyen pourrait donc utilement déférer au juge de paix une décision de la Commission municipale, si cette décision ne lui a pas été notifiée, ou lui a été notifiée depuis moins de 5 jours, et obtenir un jugement de réintégration.

A la rigueur même, le citoyen qui a été rayé de la liste électorale par une décision de la Commission municipale prise à son insu, qui ne lui a pas été notifiée, et qu'il n'a pu soumettre au juge d'appel, est recevable à demander la nullité des opérations électorales, et on ne peut lui opposer le défaut de la qualité d'électeur (1).

§ VI. — *Publicité des décisions de la Commission municipale.*

Aucun texte n'exige la publication des décisions de la Commission municipale.

Mais, pour permettre aux tiers électeurs de frapper immédiatement d'appel ces décisions, une circulaire ministérielle (2) prescrit aux maires de les publier sous la forme d'un tableau résumant les décisions prises, qui doit être affiché le 10 février, date à laquelle presque toutes les décisions sont rendues, sauf à être complété, s'il intervient ultérieurement d'autres décisions.

§ VII. — *Voie de recours.*

Les décisions de la Commission municipale ne sont rendues qu'en premier ressort.

Elles peuvent être frappées d'appel qui est porté devant le juge de paix du canton.

Elles ne sont pas susceptibles d'opposition.

(1) Cons. d'Etat, 4 nov. 1881, D. P. 83. 3. 80 (note 2).

(2) Circ. min. int. 25 janv. 1888. Bull. min. int. 1888, p. 15.

SECTION IV

Le juge de paix, juge d'appel

L'article 22 du décret organique de 1852, confirmé par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1874, dispose que les décisions rendues par la Commission municipale peuvent être frappées d'appel dans les 5 jours de leur notification.

L'appel est porté devant le juge de paix du canton dans lequel est située la commune, et, au cas de sectionnement, la section de commune où s'élève la réclamation électorale. Dans les villes comprenant plusieurs cantons, le magistrat qui doit être saisi est le juge de paix du canton dans lequel l'électeur intéressé entend exercer ou exerçait son droit de vote lors des élections pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement.

§ I. — *Compétence du juge de paix.*

En matière électorale, le juge de paix est juge d'appel. Il ne peut statuer sur les réclamations et les demandes qui n'ont pas été préalablement soumises à la commission municipale, seule compétente pour les apprécier en premier ressort (1). La violation de cette règle d'ordre public constituerait, de la part du juge de paix, un excès de pouvoir (2).

Mais l'application trop rigoureuse de ce principe aboutissait à des injustices et favorisait singulièrement

(1) Civ. 20 avril 1901, D. P. 1901. 1. 224 ; Civ. 4 juin 1904, D. P. 1906. 1. 285.

(2) Civ. 8 août 1900. Pand. fr. pér. 1901. 1. 473.

les fraudes électorales. Car il était facile à un maire peu scrupuleux de ne pas donner à des citoyens radiés d'office par la Commission administrative les moyens de saisir de leurs réclamations la Commission municipale et, par suite, de les priver de tout recours.

Certaines commissions municipales, quoique régulièrement saisies, pouvaient se refuser à statuer sur les réclamations portées devant elles et priver également de tout recours des électeurs rayés par la commission de revision.

La Cour de Cassation a été rapidement amenée à permettre aux parties intéressées, dans des cas exceptionnels, de saisir directement le juge de paix : toutes les fois que l'absence d'une décision de la commission municipale ne saurait être imputée à l'appelant (1).

Il en est ainsi, par exemple, lorsque le maire s'abstient de notifier en temps utile à un électeur avis de sa radiation par la Commission administrative (2) ; lorsque les portes de la mairie ont été fermées avant l'expiration du délai légal pour former une réclamation et que, par suite de cette circonstance, les électeurs ont été mis dans l'impossibilité de saisir utilement la Commission municipale, juge du premier degré (3) ; lorsque le maire saisi régulièrement d'une réclamation a refusé ou omis de la transmettre à la Commission municipale, ou lorsque saisie de la réclamation, la Commission municipale a refusé ou omis de statuer ; dans tous les cas, le défaut de décision de la part de la Commission municipale est assimilé à une décision de rejet (4).

(1) Req. 30 mars 1870, D. P. 70. 1. 174 ; Civ. 20 avril 1904, D. P. 1908. 5. 60 ; Civ. 4 juin 1904, D. P. 1906. 1. 285..

(2) Civ. 6 juillet 1896, D. P. 1901. 1. 417 ; Civ. 20 avril 1904 précité.

(3) Civ. 7 mai 1883 (4 arrêts), D. P. 83. 1. 389.

(4) Civ. 25 janvier 1900, Pand. fr. pér. 1901. 1. 23 ; Civ. 17 juin 1901, Pand. fr. pér. 1902. 1. 124.

D'une manière générale, le droit de saisir directement le juge de paix est accordé toutes les fois que la partie prouve que l'absence de décision de la part de la Commission municipale est un fait indépendant de sa volonté et exclusivement imputable à l'Administration (1).

§ II. — *Qui peut appeler.*

Conformément au droit commun, toute personne qui a été partie à la décision de la commission municipale et qui n'a pas obtenu satisfaction devant cette juridiction, peut interjeter appel.

Le droit d'appel est ainsi accordé :

1° A l'électeur personnellement intéressé, c'est-à-dire à l'électeur dont la demande d'inscription a été rejetée, ou dont la radiation d'office a été maintenue, ou dont un tiers électeur a fait prononcer la radiation, alors même qu'il ne serait pas intervenu personnellement dans l'action engagée par ce tiers électeur devant la Commission municipale (2) ; ou encore à l'électeur inscrit d'office ou sur la demande d'un tiers dans une commune, alors qu'il a intérêt à solliciter son inscription sur la liste d'une autre commune ou y figure déjà (3).

2° Aux tiers électeurs qui ont été déboutés par la Commission municipale d'une demande tendant à l'inscription ou à la radiation d'un citoyen ;

3° Au préfet et au sous-préfet dont la réclamation a été rejetée par la Commission municipale.

(1) Civ. 20 avril 1901, Pand. fr. pér. 1901. 1. 414 ; Civ. 15 avril 1904, D. P. 1908. 5. 52 ; Civ. 18 avril 1912, D. P. 1913. 1. 189.

(2) Req. 21 avril 1869, D. P. 69. 1. 298.

(3) Civ. 12 avril 1876, D. P. 76. 1. 204. L'interdiction des inscriptions multiples par la loi du 29 juillet 1913 rendra assez fréquent ce cas d'appel, quoique, les électeurs inscrits sur plusieurs listes, puissent attendre d'être mis en demeure d'opter.

Nous avons vu précédemment que l'article 19 du décret organique de 1852 conférait à tout électeur inscrit sur une liste de la circonscription électorale le droit de demander l'inscription ou la radiation d'un citoyen. L'appel n'est évidemment qu'un des modes d'exercice de ce droit d'examen et de critique des listes électorales de la circonscription. La jurisprudence a été logiquement conduite à reconnaître aux tiers électeurs qui sont restés étrangers au débat devant la Commission municipale, le droit de frapper d'appel ses décisions (1).

Pour les mêmes raisons, par application de l'article 19 § 3, le préfet et le sous-préfet, bien qu'ils n'aient pas été parties à la décision de la Commission municipale, peuvent la déférer au juge de paix (2).

Les membres de la Commission municipale n'ont pas qualité pour interjeter appel.

La Commission municipale est une juridiction, un tribunal. Les membres qui la composent ne peuvent être à la fois juges et parties. Ils ne sauraient, sous aucun prétexte, avoir le droit de relever appel d'une décision de la Commission municipale, ou d'intervenir sur un appel.

Leur intrusion dans l'instance vicierait celle-ci d'une nullité d'ordre public. C'est l'évidence même.

La Cour de Cassation a été, néanmoins, à toutes époques, obligée de la proclamer et de la sanctionner (3).

(1) Civ. 11 mai 1881, D. P. 81. 5. 142 ; Civ. 2 déc. 1895, D. P. 96. 1. 74 ; Civ. 9 mai 1898, Pand. fr. pér. 99. 1. 455.

(2) Quiconque a qualité pour relever appel d'une décision de la Commission municipale a le droit d'intervenir sur l'appel formé par une autre personne pour l'appuyer. Le sort de cette intervention est lié à celui de l'appel. V. *Faye*, ouv. cit., n° 130.

(3) Civ. 23 avril 1860, D. P. 60. 1. 168 ; Req. 21 avril 1869, D. P. 69. 1. 300 ; Civ. 19 avril 1882, D. P. 83. 5. 193 ; Civ. 27 mars 1900, D. P. 1. 411 ; Civ. 30 mars 1904, D. P. 1905. 1. 406 ; Civ. 22 mars 1905, Pand. fr. pér. 1905. 1. 245 ; Civ. 10 avril 1906, Pand. fr. pér. 1906. 1. 317 ; Civ. 4 avril 1911, S. Bull. som. 1911. 1. 84.

Tellement en matière électorale les principes les plus élémentaires sont méconnus !

Mais la Cour suprême oubliant que la Commission municipale est une juridiction et, comme telle, tenue de siéger au complet pour rendre ses décisions, déclarait les membres de la Commission municipale recevables à interjeter appel d'une décision, en la qualité de tiers électeurs, lorsqu'ils n'y avaient pas personnellement concouru (1).

La Cour a définitivement abandonné une semblable jurisprudence qui, suivant un de ses propres arrêts, aboutissait à admettre que l'un des membres de la Commission municipale, « en s'abstenant de siéger et « en amenant, par cette abstention, soit l'impossibilité « pour la Commission de fonctionner, soit la nullité « de la délibération qui aurait été prise en son absence, « put se réserver, par ce procédé, le moyen d'intervenir « en appel et en cassation, d'y demander même la nullité provoquée par son fait, et de trouver ainsi le « fondement de son droit dans un manquement à son « devoir » (2).

Actuellement les membres de la Commission municipale, qu'ils aient pris ou non part à la décision attaquée, ne peuvent la frapper d'appel. La prohibition est absolue. La Cour de Cassation, confirmant sa récente jurisprudence, vient de le déclarer, une fois de plus, en termes formels (3).

Maire. — Ses fonctions ne donnent pas au maire une situation privilégiée. Dans le cas où il ne siège pas à la Commission municipale, il n'a que les droits d'un simple électeur (4).

(1) Civ. 24 mai 1881, D. P. 81. 1. 488 ; Civ. 13 mai 1885, S. 85. 1. 502.

(2) Civ. 13 avril 1908, *Faye*, ouv. cit. app. p. 523.

(3) Civ. 19 mars 1912, D. P. 1913. 1. 152.

(4) V. arrêt Civ. 24 mai 1897. Bull. civ. n° 73 ; V. *Faye*, ouv. cit., n° 152.

§ 3. — *Délais de l'appel.*

Il semblerait que pour interjeter appel d'une décision de la Commission municipale un délai unique ait été institué. Il n'en est rien.

En présence du laconisme de la loi, la jurisprudence est intervenue pour combler de regrettables lacunes et empêcher qu'une interprétation judaïque des textes ne paralysât l'action si précieuse des tiers électeurs.

Les arrêts de la Cour de cassation, d'une manière qui semble définitive, ont à peu près résolu toutes les hypothèses. Néanmoins, la question des délais d'appel reste susceptible de soulever de nombreuses difficultés.

Pratiquement, elle présente un haut intérêt. Un appel tardif est, en effet, frappé d'une irrecevabilité d'ordre public, qui s'impose d'office au juge de paix, qui peut être soulevée pour la première fois devant la Cour de Cassation.

Il importe donc d'observer exactement le délai exigé suivant le cas.

1° L'APPELANT A ÉTÉ PARTIE A LA DÉCISION ATTAQUÉE

C'est la seule hypothèse prévue par la loi. La matière est régie par l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, qui a simplement repris les dispositions de l'article 24 du décret organique de 1852. Aux termes de ce texte, l'appel d'une décision de la Commission municipale doit être interjeté dans les 5 jours de sa notification.

Lorsque la décision a été régulièrement notifiée, par écrit et à domicile, le délai pour la frapper d'appel est donc de 5 jours.

Ce délai n'est pas franc : le jour de l'échéance du terme doit être compté ; par contre, le jour qui sera

de point de départ doit être exclu (1). Si le terme du délai tombe un dimanche ou un jour férié, la Cour de Cassation décide que l'article 1003 du code de procédure civile, modifié par la loi du 13 avril 1895 qui proroge au lendemain les délais francs ou non qui expirent un jour férié, est général, et s'applique à tous les délais de procédure, notamment au délai d'appel des décisions de la Commission municipale (2).

La notification ne fait courir le délai d'appel que si elle est effective et régulière. Irrégulière, elle est considérée comme inexistante. Dans ce cas, de même que dans le cas où la décision n'a pas été l'objet d'une notification, le délai d'appel ne court pas ; le réclamant peut interjeter appel même après la clôture définitive de la liste électorale (3).

2° L'APPELANT N'A PAS ÉTÉ PARTIE A LA DÉCISION ATTAQUÉE

La loi n'a pas reconnu en termes exprès le droit d'appel aux tiers électeurs, au préfet et au sous-préfet qui sont demeurés étrangers aux débats devant la Commission municipale. C'est, nous l'avons vu, la jurisprudence de la Cour de Cassation qui, appliquant dans l'esprit le plus libéral les dispositions, d'ailleurs très générales, de l'article 19 du décret organique de 1852, a accordé aux tiers électeurs, au préfet et au sous-préfet, en vertu de leur droit de contrôle des listes électorales, la faculté de relever appel d'une décision de la Commission municipale à laquelle ils n'ont pas été parties.

Il ne pouvait être question de notifier à des personnes qui n'ont pas figuré aux premiers débats les décisions

(1) Civ. 23 mai 1889, D. P. 90. 1. 271. Ainsi une décision notifiée le 10 fév. peut être frappée d'appel jusq. 15 fév. inclus.

(2) Civ. 17 mars 1896, D. P. 1903. 1. 118 ; Civ. 1^{er} avril 1908, D. P. 1909. 1. 352.

(3) Civ. 4 janvier 1882, D. P. 82. 1. 369.

de la Commission municipale. Il aurait fallu les porter à la connaissance de chacun des électeurs de la circonscription !... Cependant, il importait de limiter dans le temps ce droit exceptionnel d'appel.

Quel point de départ, quelle durée lui assigner ?

En présence du silence de la loi, la Cour de Cassation, argumentant du droit qu'ont les tiers électeurs de réclamer l'inscription ou la radiation des électeurs de leur circonscription dans un délai de 20 jours à partir de la publication du dépôt du tableau rectificatif dressé par la Commission administrative, a accordé à ces tiers électeurs, et par voie de conséquence, au préfet et au sous-préfet, lorsqu'ils n'ont pas été parties aux débats devant la Commission municipale, un délai de 20 jours à partir de la décision pour en relever appel (1).

Le jour de la prononciation de la décision n'est pas compris dans le calcul de ce délai (2).

Les tiers électeurs ont le droit d'obtenir communication des décisions de la Commission municipale puisqu'ils ont qualité pour les frapper éventuellement d'appel (3).

Si le maire leur refusait cette communication, et que ce refus soit établi, la jurisprudence décide que le délai d'appel ne courrait à leur égard que du jour où ils ont pu prendre connaissance de la décision attaquée (4).

C'est ainsi que l'appel est recevable, même après la clôture de la liste électorale, dans les 20 jours qui sui-

(1) Req. 15 mars 1870, D. P. 70. 1. 174 ; Civ. 31 mars 1908, D. P. 1908. 1. 305 ; Civ. 4 avril 1911, Dal. Commun. 1911. 2. 115.

(2) Civ. 4 avril 1911 précité.

(3) V. Conclusions Av. G. Desjardins, D. P. 81. 1. 229.

(4) Civ. 25 juin 1900, D. P. 1901. 1. 476 ; Civ. 14 mai 1901, D. P. 1902. 1. 111.

vent sa publication (1). Ce n'est qu'une application du principe général, nettement consacré par la jurisprudence, que le droit des électeurs ne peut être paralysé par le mauvais vouloir ou la faute de l'Administration.

3° AUCUNE DÉCISION DE LA COMMISSION MUNICIPALE
N'A ÉTÉ RENDUE.

Dans les diverses hypothèses que nous avons envisagées, nous avons admis qu'une décision de la Commission municipale avait été rendue. Mais il peut arriver qu'aucune décision ne soit intervenue, par suite du refus du maire ou de son omission de transmettre à la Commission la réclamation formée ; ou du refus ou de l'omission de la Commission municipale de statuer sur une réclamation dont elle a été régulièrement saisie.

La jurisprudence, nous l'avons vu, assimile l'omission de statuer à une décision de rejet et permet d'appeler directement au juge de paix, toutes les fois que l'absence de décision est imputable à l'Administration.

Mais dans quel délai ?

Si l'électeur intéressé a été régulièrement avisé de l'omission ou du refus de statuer de la part de la Commission municipale, il devra former son appel dans les 5 jours qui suivront cette notification. Dans la pratique, aucune notification ne lui sera faite ; le délai d'appel ne pourra courir contre lui (2).

Il sera recevable dans son appel à toute époque, même après la clôture des listes électorales. La jurisprudence, toutefois, par voie d'analogie, le contraint à saisir le juge de paix dans les 20 jours qui suivent la clôture de la liste électorale, date à partir de laquelle

(1) Civ. 25 juin 1900 précité.

(2) Civ. 9 juin 1884, de Taillandier, ouv. cité, n° 1140.

il a pu en prendre communication et s'informer du sort qui a été réservé à sa réclamation (1).

Pour les tiers électeurs, leur délai d'appel est évidemment de 20 jours et il ne peut avoir pour point de départ que le jour de la publication de la liste électorale et de sa mise effective à la disposition du corps électoral (2).

§ 4. — *Formes de l'appel.*

D'après l'article 22 du décret organique de 1852, l'appel est formé par simple déclaration au greffe de la justice de paix du canton.

Une lettre missive, même recommandée; adressée au juge de paix ou à son greffier, serait insuffisante (3). Mais une lettre déposée au greffe, dans le délai prescrit, équivaldrait à une déclaration au greffe (4).

La déclaration peut être faite par mandataire, même verbal (5). Il suffit que celui-ci justifie de la réalité de son mandat.

La nullité de l'appel, tirée de l'irrégularité de la déclaration, n'est pas d'ordre public. Elle est couverte par des conclusions au fond prises par l'adversaire (6).

L'article 22 du décret de 1852 ne précise pas quelles mentions doit contenir la déclaration d'appel. Il suffit qu'elle indique avec clarté la décision attaquée, sa date, son objet, les personnes intéressées.

Un appel conçu en termes vagues, imprécis, s'exposerait à être rejeté comme irrecevable (7).

(1) Civ. 25 juin 1900, préc.; Civ. 15 avril 1904, D. P. 1908. 5. 52.

(2) Civ. 22 juillet 1897. Bull. civ. n° 109. V. *Faye*, ouv. cité, nos 163 et 164.

(3) Civ. 26 mars 1902, D. P. 1903. 1. 63.

(4) Civ. 9 juillet 1907, D. P. 1908. 1. 305.

(5) Civ. 22 juin 1880, D. P. 81. 1. 31.

(6) Civ. 6 mai 1884, de Taillandier, ouv. cit., n° 1125.

(7) Civ. 1^{er} mai 1907, D. P. 1908. 1. 305.

La loi n'exige pas que la déclaration d'appel soit accompagnée des pièces destinées à justifier sa régularité ; ces documents peuvent être produits à l'audience (1).

SECTION V

Procédure sur l'appel

La déclaration d'appel enregistrée au greffe du canton, le juge de paix, aux termes de l'article 22 du décret organique de 1852, est tenu d'avertir 3 jours à l'avance toutes les parties intéressées du jour où il doit statuer sur l'appel dont il est saisi.

§ I. — *Avertissement.*

L'avertissement remplace la citation.

Cette formalité est substantielle ; son omission entacherait de nullité la sentence du juge de paix (2). Mais par application des dispositions de l'article 173 du code de procédure civile, la nullité tirée du défaut d'avertissement ou de l'irrégularité de l'avertissement peut être couverte par la comparution de la partie devant le juge de paix et par sa défense au fond (3).

Quand le moyen tiré de l'inobservation de la formalité de l'avertissement est proposé devant lui, le juge de paix n'a qu'à renvoyer l'affaire, en avisant la

(1) Civ. 28 mars 1892. Bull. civ. n° 60.

(2) Civ. 22 février 1904, D. P. 1906. 1. 213 ; Civ. 15 mai 1912. S. 1912. 1. 407.

(3) Civ. 14 mai 1901. D. P. 1902. 1. 111 ; Civ. 22 février 1904 précité.

partie intéressée d'avoir à se présenter de nouveau devant lui, dans un délai de 3 jours, pour présenter ses observations sur le fond (1).

L'avertissement doit être donné à toutes les parties intéressées. Par cette expression, qui doit être interprétée très largement, il faut entendre : les appelants ; les électeurs qui ont fait connaître leur intention d'intervenir sur l'appel ; les personnes qui ont pris part aux débats devant la Commission municipale ; les citoyens dont on demande l'inscription ou la radiation.

L'avertissement doit être lancé 3 jours à l'avance. Ce délai est franc ; pour le calculer on ne doit tenir compte ni du jour où l'avertissement a été donné, ni du jour où l'audience sera tenue.

Le décret organique de 1852 n'a pas déterminé les formes de la notification de l'avertissement. La jurisprudence admet que cette notification est régulièrement faite au domicile élu par une partie (2) ; que l'avertissement est valablement transmis au maire de la commune où l'inscription des intéressés a été ordonnée par la Commission municipale, à charge par lui de le faire parvenir à ces derniers, si l'adresse des dits intéressés, non indiquée par la décision de la Commission, est connue du maire (3).

La partie intéressée non avertie n'est pas une partie défaillante. Elle ne peut dès lors se pourvoir par la voie de l'opposition contre le jugement rendu par le juge de paix en dehors d'elle. La seule voie de recours qui lui reste est le pourvoi en cassation pour violation de la loi.

(1) Civ. 29 avril 1912, D. P. 1913. 1. 199.

(2) Civ. 19 avril 1880, D. P. 80. 1. 154.

(3) Civ. 11 juillet 1895, D. P. 96. 1. 245.

§ 2. — *Audience.*

Au jour de l'audience, les parties comparaissent soit en personne, soit par mandataire (1). Elles peuvent se contenter d'envoyer des conclusions ou un mémoire ; le débat n'en est pas moins contradictoirement lié (2).

Avant tout débat sur la forme ou le fond de l'appel, les parties, conformément au droit commun, peuvent récuser le juge de paix ; si celui-ci se trouve dans l'un des cas prévus par l'article 44 du code de procédure civile.

Le juge de paix doit statuer sans frais ni forme de procédure. Tous les actes judiciaires en matière électorale sont dispensés de timbre et enregistrés gratis. La procédure doit être réduite aux seules formalités qui garantissent la sincérité des débats et la complète liberté de la défense (3).

En premier lieu, le juge de paix doit examiner s'il a été régulièrement saisi. Juge d'appel, il ne peut statuer que sur les demandes qui ont fait l'objet d'une décision de la Commission municipale. Exceptionnellement, nous l'avons vu, il peut être saisi directement d'une réclamation.

Dans l'un et l'autre cas, il ne peut juger sans connaître la décision qui lui est déférée ou, en l'absence de décision, sans vérifier que l'omission de statuer de la part de la Commission municipale est un fait indépendant de la volonté de l'appelant et uniquement imputable à l'Administration. A cet effet, il doit exiger la production de la décision ou celle de toute autre pièce équivalente ou la preuve d'un refus de statuer.

(1) Le mandat peut être verbal, seulement le juge de paix en apprécie souverainement l'existence.

(2) Civ. 12 mars 1912, D. P. 1913. 1. 224.

(3) *Faye*, ouv. cité, n° 178.

Si l'appelant établit qu'il a vainement fait toutes diligences pour se procurer l'un de ces documents, le juge de paix peut ordonner la délivrance de la copie de la décision attaquée ou l'apport de la minute, quand cette mesure lui paraît nécessaire (1) et, au besoin, toutes mesures d'instruction qui lui paraissent utiles pour la solution de la contestation qui lui est soumise.

Il appartient au juge de paix de vérifier l'exactitude de la copie de la décision municipale, qui lui est présentée par l'appelant, s'il a quelque doute sur sa régularité (2).

Au cours de cette instruction préliminaire, le juge de paix peut découvrir que la Commission municipale ne siégeait pas au complet quand elle a rendu la décision attaquée ; ou que la décision frappée d'appel a été purement verbale et qu'il n'en a pas été gardé minute. Dans les deux cas la décision est nulle ; la nullité est d'ordre public ; la jurisprudence de la Cour de Cassation exige que le juge de paix la prononce d'office. Il doit annuler la décision de la Commission municipale, évoquer l'affaire et statuer au fond.

Lorsque le juge de paix a été régulièrement saisi par suite de l'effet dévolutif de l'appel ou en cas d'évocation, la réclamation revient devant lui tout entière ; elle doit être examinée à nouveau au fond. Dès lors, la partie qui n'a pas fourni devant la Commission municipale toutes les justifications nécessaires pour établir sa demande peut encore les produire utilement devant le juge de paix (3).

Et le juge de paix ne pourrait prononcer le rejet de la demande par l'unique motif qu'elle n'aurait pas été justifiée en première instance devant la Commission

(1) Civ. 20 avril 1904, D. P. 1906. 1. 329.

(2) Civ. 1^{er} mai 1877, D. P. 77. 1. 266.

(3) Civ. 30 mars 1904, D. P. 1906. 1. 261.

municipale. Il doit seulement vérifier si l'appelant justifie devant lui le bien fondé de sa réclamation, serait-ce à l'aide de moyens nouveaux. Car si une demande nouvelle ne peut être formée en appel, un moyen nouveau peut être présenté (1).

§ 3. — *Modes de preuve.*

Aucun texte ne les précise.

On doit, par conséquent, avoir recours aux modes de preuve du droit commun, sans perdre de vue qu'en matière électorale la loi a entendu expressément écarter toute procédure étroite et rigoureuse.

Guidée par des motifs d'ordre public, la jurisprudence a repoussé un seul moyen de justification : le serment décisoire (2).

Le juge de paix doit s'expliquer sur tous les moyens de preuve, sur tous les documents qui lui sont offerts ou présentés, sur les conclusions qui ont été prises à la barre ou déposées sur le bureau du tribunal. Il ne peut garder le silence à ce sujet et passer outre (3).

Est-il utile d'ajouter que le juge de paix ne pourrait, sans violer le droit de la défense, fonder sa décision sur des documents qui n'auraient pas été produits à l'audience, ou sur des investigations personnelles, non portées à la connaissance des parties (4).

(1) Civ. 9 avril 1888, 26 mars 1906, de Taillandier, ouv. cité. n° 1253.

(2) Civ. 30 avril 1885. Bull. civ. n° 97. Pour les modes de preuve concernant la nationalité, l'âge, l'incapacité, le domicile, la résidence, etc... v. *suprà*, Titre I^{er}, chap. 1, 2 et 3. Titre II, chap. 1^{er}.

(3) Civ. 5 avril 1897, Pand, fr. pér. 98. 1. 76 ; Civ. 22 mars 1904, D. P. 1908. 5. 42.

(4) Civ. 31 mars 1908, Faye, ouv. cit., p. 537.

§ 4. — *Questions préjudicielles.*

Au cours des débats devant le juge de paix, une question préjudicielle peut s'élever.

Une question est préjudicielle lorsque, de la solution qui lui sera donnée par une autre juridiction, dépend celle du fond de la cause.

L'article 22 du décret organique de 1852 prescrit au juge de paix saisi de l'appel d'une décision de la Commission municipale de surseoir à statuer et de renvoyer préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents, toutes les fois qu'est soulevée une question préjudicielle concernant l'état civil d'un citoyen.

Mais on ne doit pas considérer comme questions d'état des questions d'identité, telle que celle de savoir si l'inscription contestée s'applique à l'électeur mis en cause (1) ; ou la question de l'âge d'un électeur dont l'inscription est demandée, lorsqu'à défaut d'acte de naissance il est produit d'autres documents : le juge de paix a un pouvoir souverain pour en apprécier la force probante. Le juge de paix a également pleine compétence pour statuer sur les questions intéressant la capacité des électeurs lorsque l'existence ou la validité d'une condamnation ne sont pas en cause, d'autant plus que depuis les lois du 5 août 1899 et du 11 juillet 1900 sur le casier judiciaire et la réhabilitation de droit, grâce au bulletin n° 2 qui est un document authentique, il peut être exactement renseigné.

Le Tribunal civil a seul compétence pour statuer sur les questions d'état. Il est saisi par voie de requête ; la procédure est indiquée par les articles 855, 856 et

(1) Civ. 23 juin 1902, D. P. 1904. 1. 266.

858 du code de procédure civile, auxquels renvoie l'article 22 du décret (1).

Le juge de paix, pour prévenir une manœuvre et empêcher que, par l'élévation d'une question préjudicielle, une réclamation électorale ne traîne en longueur, doit impartir un bref délai à la partie qui aura élevé la question préjudicielle, à l'expiration duquel celle-ci devra justifier de ses diligences (2).

L'obligation de saisir la juridiction compétente incombe à la partie qui a soulevé l'exception préjudicielle. Cependant, le citoyen dont la Commission municipale a rejeté la demande d'inscription par le motif qu'il ne possède pas la qualité de Français est tenu de faire la preuve de son droit au rétablissement de son inscription.

Le juge de paix ne peut donc, en prononçant le sursis, mettre à la charge du tiers électeur qui se borne à demander la confirmation de la décision attaquée, le soin de se pourvoir devant la juridiction compétente pour faire trancher la question préjudicielle de nationalité, puis ordonner la réintégration sur la liste électorale de ce citoyen, par le motif que le tiers électeur ne justifie pas avoir accompli les diligences nécessaires pour faire constater la nationalité de l'intéressé (3).

Le juge de paix n'est tenu de surseoir à statuer que lorsque l'exception préjudicielle d'état soulevée lui paraît susceptible de donner lieu à un débat sérieux

(1) La gratuité de la procédure en matière électorale n'est accordée que devant les juridictions électorales. Elle ne s'étend pas à l'instance qui a lieu devant la juridiction civile pour le règlement d'une question d'état. (Req. 20 mai 1895, D. P. 95. 1. 513). La partie dépourvue de ressources n'aurait qu'à solliciter le bénéfice de l'assistance judiciaire.

(2) Art. 22 du décret org. de 1852.

(3) Civ. 4 mai 1881, de Taillandier, ouv. cit., n° 1301.

(1). Au contraire, il doit passer outre et refuser le sursis si la contestation n'est pas sérieuse, soit parce qu'elle n'est appuyée sur aucun document, ou que l'évidence du droit rend possible une solution immédiate (2).

Le juge de paix doit s'expliquer sur les causes qui ont motivé le sursis ou justifié son rejet, de manière à permettre à la Cour de Cassation d'exercer son contrôle (3).

★ ★

Le juge de paix devra également surseoir à statuer si la solution de la contestation électorale qui lui est soumise dépendait de la solution préalable d'une question dont la connaissance est réservée à l'autorité administrative. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit en effet aux tribunaux de l'ordre judiciaire de se prononcer sur des affaires qui sont réservées par la loi aux tribunaux de l'ordre administratif, et d'interpréter les actes de l'administration.

C'est ainsi que le juge de paix, saisi de la question de savoir si l'habitation d'un citoyen se trouve dans tel canton, dans telle section, doit surseoir à statuer jusqu'à l'interprétation et l'application des décisions relatives à la délimitation des cantons ou au sectionnement des communes par l'autorité administrative (4).

Le juge de paix doit encore surseoir à statuer lorsque le litige qui lui est déféré implique la solution de questions subordonnées au résultat de poursuites criminelles ou correctionnelles, par exemple lorsqu'une décision de la Commission municipale est l'objet d'une poursuite

(1) Civ. 14 juin 1900, D. P. 1901. 1. 387 ; Civ. 27 avril 1904, D. P. 1904. 5. 265.

(2) Civ. 14 juin 1900 précité.

(3) Civ. 8 avril 1891, D. P. 91. 1. 227.

(4) Civ. 10 juillet 1907 (2^e espèce), D. P. 1908. 1. 305.

criminelle en inscription de faux, comme ayant reçu une date fausse (1).

Quand le délai imparti pour faire trancher la question préjudicielle est écoulé, la cause revient devant le juge de paix.

La partie qui avait la charge de soumettre la question préjudicielle à la juridiction compétente doit justifier de ses diligences.

A défaut par elle d'administrer cette preuve, le juge de paix se ressaisira du fond et statuera en conséquence.

§ 5. — *Délai et formes des jugements d'appel.*

L'article 22 du décret demande au juge de paix de rendre son jugement dans les 10 jours de la déclaration d'appel. Mais ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité du jugement qui serait rendu postérieurement à ce délai (2). Les parties ne peuvent, en effet, souffrir d'un fait qui leur est étranger.

Une circulaire récente (3) avertit le juge de paix qu'il manquerait à ses devoirs professionnels si l'ajournement de sa décision au-delà du délai de 10 jours, entraînait un retard susceptible d'empêcher éventuellement la Cour de Cassation de statuer avant les élections sur le pourvoi formé contre sa décision.

Nous avons vu que l'article 22 du décret dispensait le juge de paix des formes de procédure exigées dans le droit commun, notamment des formalités prescrites

(1) Civ. 20 décembre 1880, D. P. 81. 1. 79. Il s'agissait, dans cette espèce, de savoir si l'appel était tardif, sa recevabilité dépendant de la date de la décision de la Commission municipale.

(2) Civ. 4 avril 1901, D. Commun. 1911. 2. 99.

(3) Circ. 22 mars 1912, D. Commun. 1912. 1. 78.

par les articles 141 et suivants du code de procédure civile pour la rédaction des jugements.

Mais il doit observer les formalités substantielles qui garantissent les électeurs contre l'arbitraire du magistrat et permettent en même temps à la Cour de Cassation d'exercer son contrôle.

La jurisprudence de la Cour de Cassation exige, à peine de nullité, que le jugement mentionne la publicité de l'audience (1) ; le nom du juge de paix et l'assistance du greffier (2) ; les noms et qualités des parties (3) ; leur présence ou leur absence (4) ; l'exposé des points de fait et de droit (5), qui devra notamment indiquer la décision frappée d'appel, la juridiction dont elle émane (6) ; la déclaration d'appel ; l'avertissement qui a dû être donné au moins 3 jours à l'avance à toutes les parties intéressées (7) ; les conclusions des parties ; les mesures d'instruction prescrites et la suite qui leur a été donnée.

Les jugements doivent être motivés et contenir des motifs suffisamment précis de façon que la Cour de Cassation puisse en apprécier la valeur. Ils doivent répondre à tous les moyens proposés par les parties.

La minute des jugements rendus par le juge de paix, en matière électorale, comme en toute autre matière, doit être signée par ce magistrat et son greffier. A peine de nullité, ces jugements doivent être transcrits sur les registres de la justice de paix (8).

(1) Civ. 11 mai 1880, D. P. 80. 1. 336.

(2) Cass. 26 juin 1861, D. P. 61. 1. 416.

(3) Civ. 25 octobre 1911. S. 1911. Bull. somm. 1. 5.

(4) Civ. 14 mai 1901, D. P. 1902. 1. 111.

(5) Civ. 14 avril 1904, D. P. 1907. 1. 280 ; Civ. 15 avril 1904, D. P. 1907. 1. 399.

(6) Civ. 6 novembre 1888, D. P. 89. 1. 216.

(7) Civ. 28 novembre 1911. S. 1911. Bull. som. 1. 11.

(8) Cass. 22 avril 1850, D. P. 50. 1. 121.

§ 6. — *Notification en cas d'infirmary.*

Chose jugée

Aux termes de l'article 6 du décret réglementaire de 1852, lorsque le juge de paix infirme une décision de la Commission municipale, il doit en donner avis dans les 3 jours au préfet et au maire.

La Commission administrative est ainsi mise en mesure d'apporter au tableau rectificatif déjà dressé par elle les modifications qui ont pu être ordonnées par le juge de paix.

La décision rendue contradictoirement par le juge de paix doit recevoir une exécution immédiate : le pourvoi en cassation n'est pas suspensif.

Le juge de paix n'est pas tenu de notifier sa décision aux parties. Cette charge incombe à celle d'entre elles qui veut faire courir les délais d'opposition ou de pourvoi en cassation.

Si elles ne sont pas attaquées dans le délai légal, les décisions du juge de paix acquièrent l'autorité de la chose jugée.

§ 7. — *Voies de recours.*

Les décisions des juges de paix en matière électorale sont rendues en dernier ressort.

L'exercice du droit électoral touchant à l'ordre public, elles ne peuvent faire l'objet d'un acquiescement exprès ou tacite (1).

Elles sont susceptibles de deux voies de recours :

1° L'opposition, quand elles ont été rendues par défaut ;

(1) Civ. 23 décembre 1908 (2^e espèce), D. P. 1911. 1. 211.

2° Le pourvoi en cassation, lorsque le débat a été contradictoire.

La jurisprudence a écarté la tierce opposition, qui n'avait aucun objet en raison de l'action accordée aux tiers électeur (1), et la requête civile, qui n'avait pas davantage d'intérêt, la voie du recours en cassation étant ouverte même au cas d'une omission de statuer (2).

SECTION VI

De l'opposition

Le décret organique de 1852 ne dit rien du droit d'opposition des parties intéressées.

La Cour de Cassation a comblé le silence du texte en recourant une fois de plus aux principes du droit commun. Elle considère qu'un jugement a été rendu par défaut lorsqu'une des parties intéressées, quoique dûment appelée aux débats par l'avertissement du juge de paix, ne s'est ni présentée, ni fait représenter et n'a envoyé ni conclusions, ni mémoire. Et, conformément aux dispositions de l'article 20 du code de procédure civile qui s'applique au jugement rendu par défaut en justice de paix, elle accorde à la partie défaillante le droit de faire opposition à la décision intervenue hors sa présence.

Il était évidemment difficile, sans violer la liberté de la défense, de juger définitivement un citoyen, sans qu'il ait été entendu.

(1) Civ. 5 mai 1896, D. P. 97. 1. 293.

(2) Civ. 16 juillet 1901, D. P. 1904. 1. 584 ; Civ. 19 mai 1909, D. P. 1910. 1. 417 ; Civ. 31 mai 1911, S. 1911. Bull. somm. 1. 107.

La voie de l'opposition n'est ouverte par la jurisprudence de la Cour de Cassation qu'aux parties qui ont reçu l'avertissement que le juge de paix est tenu d'adresser 3 jours à l'avance à toutes les parties intéressées, et qui n'ont pas comparu ou n'ont pas déposé de moyens de défense écrits.

Celle des parties intéressées qui n'aurait pas reçu d'avertissement de la part du juge de paix serait sans qualité pour former opposition. Elle pourrait seulement se pourvoir en cassation et demander la nullité du jugement en arguant le défaut d'avertissement (1).

L'article 20 du code de procédure civile accorde à la partie condamnée par défaut un délai de 3 jours à dater de la signification faite par l'huissier du juge de paix ou autre qu'il aura commis, pour former opposition. C'est donc la signification de la décision par ministère d'huissier ou par l'intermédiaire d'un agent assermenté (2), qui fait courir le délai.

La charge de faire signifier la décision rendue par défaut incombe à la partie qui l'a obtenue.

Une notification administrative serait insuffisante (3). Vainement on alléguerait encore la connaissance que la partie intéressée aurait pu acquérir de l'existence ou même du contenu de la décision : le délai ne courrait pas contre elle (4).

L'opposition doit être faite dans la forme prescrite par l'article 20 du code de procédure civile ; elle doit être effectuée par ministère d'huissier et en particulier contenir sommairement les moyens de la partie et assignation au prochain jour d'audience, en indiquant les jour et heure de la comparution.

(1) Civ. 22 juin 1880, D. P. 81. 1. 31.

(2) Civ. 16 novembre 1910. S. 1911. Bull. somm. 1. 7.

(3) Civ. 12 février 1883, D. P. 84. 1. 280.

(4) Civ. 8 juin 1880, D. P. 80. 1. 335.

M. Faye estime que l'opposition pourrait être régulièrement formée, comme l'appel, par simple déclaration au greffe de la justice de paix, suivie, s'il y a lieu, de l'avertissement qui doit être donné par le juge de paix aux parties intéressées (1). La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur cette opinion.

SECTION VII

Pourvoi en cassation

L'article 23 du décret organique de 1852 dispose :

« La décision du juge de paix est en dernier ressort,
« mais elle peut être déférée à la Cour de Cassation.
« Le pourvoi n'est recevable que s'il est formé dans les
« 10 jours de la notification de la décision. Il n'est pas
« suspensif. Il est formé par simple requête dans les
« 10 jours qui suivent ; il est dispensé de l'intermé-
« diaire d'un avocat à la Cour, et jugé d'urgence, sans
« frais ni consignation d'amende. — Les pièces et
« mémoires fournis par les parties sont transmis, sans
« frais, par le greffier de la justice de paix au greffier
« de la Cour de Cassation. — La Chambre des requêtes
« de la Cour de Cassation statue définitivement sur le
« pourvoi. »

Ce dernier paragraphe a été abrogé par l'article premier de la loi du 30 novembre 1875. Depuis cette loi, les pourvois en cassation relatifs à la formation et à

(1) Faye, ouv. cité, n° 206.

la revision de la liste électorale sont portés directement devant la Chambre civile de la Cour de Cassation.

Le pourvoi en cassation n'est recevable que contre les décisions définitives du juge de paix. Il ne peut être formé contre une décision rendue par défaut susceptible d'opposition (1).

Au cas d'un refus de statuer de la part du juge de paix, la partie lésée ne pourrait se pourvoir. Sans doute, nous avons vu que lorsque le maire refusait de soumettre à la Commission municipale une demande d'inscription ou de radiation, l'électeur pouvait à bon droit considérer l'omission de statuer la part de la Commission municipale comme une décision de rejet de sa demande et saisir directement le juge de paix. Mais cela tient à ce que le magistrat cantonal est juge au 2^e degré de la contestation, et qu'en cette matière il peut toujours, et au besoin par évocation, statuer sur le litige au vu des pièces produites même pour la première fois devant lui (2).

On ne saurait appliquer les mêmes principes au pourvoi en cassation.

La Cour de Cassation ne constitue pas, en effet, un troisième degré de juridiction, un tribunal supérieur d'appel. Elle est uniquement chargée de vérifier si le droit a été respecté, de rechercher si le jugement attaqué n'est pas entaché de quelque nullité ou n'a pas violé quelque disposition de loi. Elle n'a pas à connaître le fond du débat.

En l'absence d'une décision du juge de paix, elle ne peut exercer son contrôle juridique et il ne saurait être question d'un pourvoi.

La partie n'aurait d'autre recours contre le juge de

(1) Civ. 7 mai et 20 août 1883, D. P. 84. 5. 192.

(2) Civ. 19 mars 1884, Greffier, ouv. cité, n^o 449.

paix qui refuserait de statuer sur son appel que la voie de la prise à partie pour déni de justice (1).

Le pourvoi n'est pas suspensif.

La Commission de revision doit donc exécuter la décision du juge de paix sans attendre l'arrêt de la Cour de cassation. Il en résulte qu'un citoyen rayé de la liste électorale par une décision du juge de paix ne peut prendre part au scrutin tant que cette décision n'a pas été cassée par la Cour.

§ I. — *Qui peut former un pourvoi.*

Le droit de se pourvoir en cassation contre une décision du juge de paix est uniquement accordé aux personnes qui ont été régulièrement parties à la décision attaquée, et sont intéressées à la cassation demandée.

Ont dès lors qualité pour former un pourvoi :

1° Les électeurs en cause : ceux dont le juge de paix a repoussé la demande d'inscription ou ordonné la radiation, alors même qu'ils ne seraient pas personnellement intervenus devant le juge de paix, ayant laissé ce soin à un tiers électeur (2).

2° Les tiers électeurs qui ont été, ou qui auraient dû être régulièrement parties à l'instance devant le juge de paix. Les tiers électeurs qui ont régulièrement figuré devant la Commission municipale et qui n'auraient pas été appelés au débat sur l'appel par un avertissement du juge de paix, nous l'avons vu, ne peuvent frapper d'opposition le jugement rendu hors leur présence ; mais la jurisprudence leur reconnaît qualité pour se pourvoir (3).

Exceptionnellement, la jurisprudence admet que des électeurs peuvent déférer à la Cour de Cassation même

(1) Civ. 11 avril 1892, Bull. civ., n° 77.

(2) Civ. 22 juin 1880, D. P. 81. 1. 31.

(3) Civ. 22 juin 1880, précité.

des décisions où ils n'ont pas été parties, si elles ont été rendues en dehors de toutes les formes destinées à mettre les tiers en demeure d'intervenir soit devant la Commission municipale, soit devant le juge de paix. Il en est ainsi lorsqu'un juge de paix a, sur simple requête, sans publicité, et sans décision préalable de la Commission municipale, ordonné des additions de noms sur la liste électorale, après sa clôture, et de la sorte, par son fait, a mis les tiers électeurs dans l'impossibilité d'intervenir devant lui et d'exercer le droit de contrôle que leur reconnaît la loi (1).

3° Le préfet et le sous-préfet, — mais lorsqu'ils sont intervenus devant la Commission municipale ou devant le juge de paix.

Les membres de la Commission municipale, pas plus que le maire, agissant en cette qualité, n'ont le droit de former un pourvoi.

Il faut aussi que les personnes qui ont qualité pour se pourvoir aient un intérêt à la cassation de la décision attaquée.

Le pourvoi dénué d'intérêt est irrecevable. Tel est le cas d'un pourvoi formé par un tiers électeur qui, conformément à sa demande, a obtenu l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale (2).

Il n'y a pas davantage ouverture à cassation, lorsque le juge de paix connaissant comme juge d'appel une décision de la Commission municipale, a déclaré par erreur qu'il procédait par évocation et non en vertu de l'effet dévolutif ; l'erreur ainsi commise dans les motifs de la sentence n'a causé aucun tort aux parties, si le juge de paix a statué sur tout le litige dont il était régulièrement saisi (3).

(1) Civ. 7 juillet 1902. Bull. min. int. 1903, p. 67 ; Civ. 14 juin 1904, Pand. fr. pér. 1904. 1. 543 ; Civ. 24 avril 1909, D. P. 1910. 1. 355.

(2) Civ. 8 mai 1876, D. P. 76. 1. 231.

(3) Civ. 5 juillet 1905, D. P. 1905. 1. 405.

§ 2. — *Délais.*

L'article 23 du décret de 1852 exige, à peine de déchéance, que le pourvoi soit formé dans les dix jours de la notification.

Ce délai n'est pas franc, mais le jour de la notification ne compte pas.

Si le dixième jour tombait un dimanche ou un jour férié, le délai serait prorogé au lendemain. Tant que la décision n'est pas notifiée, le délai ne court pas (1).

La notification doit être faite à la requête de la partie qui a obtenu gain de cause, soit par ministère d'huissier, soit par l'intermédiaire d'un agent assermenté.

L'article 23 n'a prévu que le cas où la notification était possible.

Que décider dans l'hypothèse où le citoyen dont la demande d'inscription a été rejetée par le juge de paix, n'a pas eu d'adversaire, de contradicteur ? C'est là un cas qui se rencontre souvent dans la pratique.

Quel point de départ assigner au délai pour se pourvoir ?

La jurisprudence, lorsque la notification de la décision d'appel est impossible, fait partir le délai de dix jours du jour même du jugement (2).

Si le demandeur soutient que la date donnée au jugement est fausse, il ne peut faire la preuve de cette allégation que par la voie d'inscription de faux (3).

(1) Civ. 23 décembre 1908, D. P. 1911. 1. 211.

(2) Civ. 22 janvier 1896, Bull. minist. int. 1896, p. 297 ; Civ. 13 avril 1897, Pand. fr. pér. 98. 1. 509.

(3) Civ. 9 avril 1889, D. P. 90. 1. 271.

§ 3. — *Formes du pourvoi.*

Aux termes de l'article 23, le pourvoi est formé par simple requête à la Cour de Cassation.

La requête peut être déposée au greffe de la justice de paix ; dans ce cas, le pourvoi a pour date celle de l'acte de dépôt de la requête au greffe de la justice de paix ou de la mention inscrite par le greffier sur la requête elle-même, du jour qu'elle lui a été remise (1).

La requête peut encore être déposée directement au greffe de la Cour de cassation ; elle a alors pour date celle de son arrivée au greffe de la Cour (2). La jurisprudence admet que la déclaration au greffe de la justice de paix qui a rendu la décision attaquée est une des formes de la requête en cassation visées par l'article 23 du décret (3). La déclaration peut être écrite ou verbale. Dans ce dernier cas, le greffier en dresse acte et la date du pourvoi est celle de l'acte dressé par le greffier.

La détermination de la date du pourvoi présente un grand intérêt : elle fait d'abord connaître si le pourvoi a été formé dans le délai prescrit, puis elle fait courir le délai de dénonciation du pourvoi dont l'observation est exigée à peine de déchéance.

L'article 23 ne parle pas des mentions que doit contenir la requête ou la déclaration de requête. Il est nécessaire qu'elle indique le nom du demandeur, la qualité en laquelle il agit ; le jugement attaqué, sa date ; les moyens de cassation dont le demandeur entend se prévaloir ou tout pour le moins les indiquer sommairement, sauf à les compléter ultérieurement par l'envoi d'un mémoire.

(1) Concl. av. gén. Desjardins, D. P. 92. 1. 625.

(2) Civ. 6 mai 1902, D. P. 1903. 1. 120 ; Civ. 9 mai 1904, D. P. 1905. 5. 8. Dans ce cas, il est prudent de faire légaliser sa signature.

(3) Civ. 27 mars 1900, Pand. fr. pér. 1901. 1. 383.

§ 4. — *Dénunciation du pourvoi.*

Dans les 10 jours qui suivent sa formation, le pourvoi doit être dénoncé au défendeur.

L'omission de cette formalité entraîne une déchéance d'ordre public, que la Cour de Cassation est tenue de prononcer d'office (1).

L'original de l'acte de dénonciation doit être produit devant la Cour pour qu'elle en puisse vérifier l'existence, la date et la régularité. Un accusé de réception signé du défendeur ne saurait en tenir lieu (2).

Le délai de dénonciation n'est pas franc ; il ne comprend pas le jour de la formation du pourvoi, qui sert de point de départ, mais il est tenu compte du dernier jour. Si le délai expire un dimanche ou un jour férié, il est prorogé au lendemain.

L'article 23 dit expressément que la dénonciation du pourvoi doit suivre sa formation. La conséquence c'est que la notification faite au défendeur avant que le pourvoi ait été régulièrement formé est nulle, et le pourvoi étant réputé n'avoir pas été dénoncé est irrecevable (3).

Mais le demandeur en cassation pourrait réparer cette irrégularité en renouvelant, dans les 10 jours de la formation du pourvoi, la dénonciation prématurément faite (4).

§ 5. — *A qui doit être dénoncé le pourvoi.*

Le pourvoi, dit l'article 23, doit être dénoncé aux défendeurs.

(1) M. Faye signale que l'omission de cette formalité dans la pratique, est très fréquente ; il évalue à un tiers le nombre des pourvois où la justification de la dénonciation n'est pas rapportée (Faye, ouv. cité, n° 235).

(2) Civ. 14 mars 1904, D. P. 1906. 1. 215.

(3) Civ. 22 mars 1904, D. P. 1908. 5. 52 ; Civ. 9 mai 1904, D. P. 1905. 5. 8 ; Civ. 16 janv. 1912, rap. d. Rép. pr. Dal. v° Elect. n° 704

(4) Civ. 9 mai 1904, précité.

Par défendeurs, il faut entendre toutes les personnes qui ont intérêt au maintien de la décision attaquée et que le demandeur en cassation a eues pour adversaires devant le juge de paix : électeurs intéressés (1), tiers électeurs, préfet ou sous-préfet.

Lorsque le demandeur n'a eu aucun adversaire devant le juge de paix, il est évident qu'il n'a pas de dénonciation à faire.

§ 6. — *Formes de la dénonciation.*

La dénonciation du pourvoi doit être faite à la requête du demandeur en cassation (2). Aucune forme spéciale n'est exigée : il suffit de faire connaître au défendeur outre les noms, profession et domicile du demandeur, l'existence et la date du pourvoi.

La dénonciation du pourvoi met elle-même le défendeur en demeure de se défendre au pourvoi ; il n'est pas nécessaire que l'acte de dénonciation contienne assignation devant la Chambre civile de la Cour de Cassation (3).

La dénonciation doit être faite au défendeur en personne, ou à son domicile. En l'absence de la partie, de ses parents ou serviteurs, et si le voisin ne peut ou ne veut signer l'original, conformément aux dispositions de l'article 68 du code de procédure civile, la copie de la dénonciation du pourvoi peut être remise au maire (4).

La dénonciation peut être effectuée par ministère

(1) Parmi les défendeurs à qui, sous peine d'irrecevabilité doit être dénoncé le pourvoi, figure nécessairement, bien qu'il n'ait pas été partie aux débats d'appel, l'électeur dont le droit à l'inscription est contesté par le demandeur en cassation. (Civ. 23 mai 1911. S. 1911. Bull. somm. 1. 105).

(2) Civ. 20 mai 1901, D. P. 1901. 1. 382.

(3) Civ. 8 mars 1881, D. P. 81. 1. 105.

(4) Civ. 30 avril 1877 (7^e espèce), D. P. 77. 1. 269.

d'huissier (1), ou par l'intermédiaire d'un agent administratif assermenté relevant de l'autorité municipale, par exemple d'un garde-champêtre (2), d'un agent de police ou d'un commissaire de police (3).

La jurisprudence considère comme nulle la dénonciation d'un pourvoi faite par les soins d'un garde forestier, d'un greffier de paix, d'un secrétaire de mairie (4).

L'agent qui a dénoncé le pourvoi doit indiquer dans l'acte de dénonciation ses noms et qualités (5) ; ceux du défendeur à qui la dénonciation est faite ; la désignation de la personne à qui la copie de la dénonciation a été remise. L'exploit de dénonciation doit enfin être signé par l'huissier ou l'agent qui a instrumenté, et date (6).

§ 7. — *Pièces à produire devant la Cour de Cassation.*

Lorsque sa requête ou sa déclaration de requête n'indique que très sommairement les moyens de cassation dont il entend se prévaloir, le demandeur doit la faire suivre d'un mémoire supplétif où ses moyens sont exposés.

Les moyens invoqués doivent être d'ordre juridique et doivent déjà avoir été produits devant le juge de

(1) Civ. 13 février 1906, D. P. 1906. 1. 235. A Paris, quand le demandeur emploie le ministère d'un huissier, il doit, à peine d'irrecevabilité du pourvoi, recourir à un huissier-audencier à la Cour de Cassation, par application de l'article 70 de la loi du 27 Ventôse an VIII (Civ. 31 mars 1896, D. P. 97. 1. 92).

(2) Civ. 29 janvier 1884, D. P. 85. 1. 83.

(3) Civ. 8 mars 1881, D. P. 81. 1. 105.

(4) Civ. 13 avril 1893, D. P. 93. 1. 354 ; Civ. 10 janvier 1905, D. P. 1906. 1. 235 ; Civ. 22 mars 1905, Gaz. Trib. 1^{er} avril 1905.

(5) Civ. 5 mai 1909, D. P. 1910. 1. 417.

(6) Civ. 31 octobre 1910, S. 1911. Bull. somm. 1. 5. En présence des exigences de la jurisprudence touchant la régularité de l'exploit de dénonciation, il est prudent pour le demandeur en cassation d'avoir recours au ministère d'un huissier.

paix, à moins qu'ils ne constituent des nullités d'ordre public, telles que la participation d'un membre de la Commission municipale aux débats sur l'appel, la composition irrégulière de la Commission municipale, la clandestinité de la décision du juge de paix, rendue sans que les parties intéressées aient été appelées, etc.

Le demandeur doit, en outre, adresser à la Cour, à peine de non recevabilité du pourvoi, la copie signifiée, ou une expédition conforme de la décision attaquée (1), et l'original même de l'acte de dénonciation du pourvoi (2).

Autant que possible, le demandeur devra produire à la Cour une copie de la décision de la Commission municipale et de la déclaration d'appel. Il pourra encore produire toutes les pièces justificatives qu'il estimera utiles, mais à la condition qu'elles aient déjà été soumises au juge de paix (3).

De leur côté, les défendeurs au pourvoi peuvent adresser à la Cour tous documents et mémoires qu'ils jugent nécessaires.

D'après l'article 23 du décret les pièces et mémoires fournis par les parties sont transmis, sans frais, par le greffier de la justice de paix au greffier de la Cour de Cassation.

Les parties peuvent également transmettre elles-mêmes directement leurs pièces au greffier de la Cour.

§ 8. — *Procédure devant la Cour de Cassation.*

L'article 23 du décret dispense les parties de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour, mais ne l'interdit pas.

(1) Civ. 7 juin 1904. D. P. 1906. 1. 215. Cette expédition doit être délivrée gratuitement par le greffe de la justice de paix.

(2) Civ. 6 juin 1901. Pand. fr. pér. 1903. 1. 56.

(3) Civ. 9 avril 1889. D. P. 90. 1. 308.

Depuis la loi du 30 novembre 1875, les pourvois relatifs à la formation et à la revision des listes électorales sont portés directement devant la Chambre civile de la Cour. Ils sont jugés d'urgence, sur le rapport d'un conseiller et les conclusions du ministère public, sans frais ni consignation d'amende. La Cour peut rendre un arrêt de rejet ou un arrêt de cassation.

§ 9. — *Arrêt de rejet.*

Le pourvoi formé contre la décision du juge de paix a pu être rejeté comme irrecevable en la forme ou, quoique recevable en la forme, comme mal fondé au fond.

Dans le premier cas, le pourvoi a été rejeté, par exemple, parce qu'il était tardif ou parce qu'il n'était pas suivi d'une dénonciation régulière. Le fond n'a pas été tranché. Le demandeur ne peut plus former un autre pourvoi contre la même décision. Mais une autre partie, si elle était encore dans les conditions et les délais prescrits pourrait, en son nom personnel, reprendre le pourvoi.

Au contraire, si le pourvoi a été jugé au fond et rejeté comme mal fondé, la décision attaquée garde l'autorité de la chose irrévocablement jugée à l'égard de tous, car il ne faut pas l'oublier, les tiers électeurs, parties principales ou parties intervenantes aux débats, ont exercé une action publique et non une action privée (1).

Tout nouveau recours contre cette décision de la part de ceux qui y ont été parties est irrecevable.

(1) Civ. 27 avril 1896, D. P. 96. 1. 354 ; V. Civ. 11 juin 1907, D. P. 1908. 1. 305.

§ 10. — *Arrêt de cassation.*

Si la Cour casse la décision qui lui a été déférée, elle renvoie la cause et les parties devant un autre juge de paix (1) suivant la formule consacrée : « dans le « même et semblable état où elles étaient avant le « jugement ».

Dans l'intervalle, la décision cassée perd son caractère exécutoire, et c'est ainsi qu'un électeur dont une décision du juge de paix, que la Cour vient de casser, a ordonné la radiation de la liste électorale, doit être rétabli sur la liste et peut exercer le droit de suffrage tant que le juge de paix de renvoi n'a pas prononcé, à nouveau, sa radiation (2).

Le juge de renvoi reprend l'affaire dans le même état qu'elle se trouvait lorsqu'elle est venue devant le premier juge de paix. Mais sa compétence est strictement limitée aux chefs dont il a été saisi par la Cour (3).

Si le juge de renvoi rend une décision conforme à la décision cassée et appuyée sur les motifs de droit qui ont été condamnés par la Cour, sur nouveau pourvoi la cause, aux termes de la loi du 1^{er}. avril 1837, est portée devant les Chambres réunies. Après une deuxième cassation, le juge de renvoi doit se conformer à la doctrine de la Cour sur le point de droit qu'elle a affirmé.

§ 11. — *Pourvoi dans l'intérêt de la loi ou pour excès de pouvoir.*

Dans l'intérêt de la loi, le Procureur général près la Cour de Cassation, en matière électorale comme en toute

(1) Le plus voisin de celui qui a rendu la décision cassée (loi 27 ventôse an VIII).

(2) Cons. d'Etat 8 juin 1889, D. P. 91. 3. 6.

(3) Civ. 21 décembre 1885. Greffier, ouv. cité, n° 523.

autre matière (1), peut d'office former un pourvoi contre les décisions des juges de paix, contraires aux lois et aux formes de procédure, qu'aucune des parties n'a cependant attaquées dans le délai prescrit (2).

Ce pourvoi est porté devant la Chambre civile. Il peut être déclaré même à l'audience (3).

L'arrêt qui casse une décision du juge de paix, sur pourvoi du Procureur général dans l'intérêt de la loi, n'a aucun effet vis-à-vis des parties. La décision du juge de paix conserve l'autorité de la chose jugée. L'arrêt de cassation n'offre qu'un intérêt de doctrine.

Le Procureur général près la Cour de Cassation peut former un pourvoi pour excès de pouvoir contre tout acte émanant d'une autorité judiciaire (4). Mais dans cette hypothèse, il agit sur l'ordre exprès du garde des sceaux. Le pourvoi est déféré à la Chambre des requêtes.

A la différence de l'arrêt cassé dans l'intérêt de la loi, l'arrêt d'annulation pour excès de pouvoir anéantit absolument la décision frappée. Les parties ne peuvent plus s'en prévaloir.

(1) Art. 88, loi 27 ventôse an VIII.

(2) Civ. 19 avril 1882, D. P. 83. 5. 20.

(3) Civ. 7 juillet 1902. Bull. minist. int. 1903. p. 67.

(4) Art. 80 loi 27 ventôse an VIII.

CHAPITRE IV

*Des personnes qui, quoique inscrites
sur la liste électorale, ne peuvent voter*

*De celles, qui bien que non inscrites,
peuvent prendre part au scrutin*

La liste électorale d'une commune est définitivement arrêtée le 31 mars et toutes les élections qui auront lieu jusqu'au 31 mars de l'année suivante se feront à l'aide de cette liste.

Seuls peuvent y prendre part les citoyens inscrits. L'article 19 du décret réglementaire de 1852 le déclare expressément.

Cette règle, comme toute règle, comporte des exceptions que nous avons déjà notées, pour la plupart.

Certains citoyens quoique inscrits sur la liste ne peuvent prendre part au vote ; d'autres, au contraire, bien que ne figurant pas sur la liste, ont le droit de participer au scrutin.

SECTION I

Des électeurs qui, quoique inscrits, ne peuvent voter

§ 1. — *Détenus. — Contumaces. — Aliénés. —
Électeurs dont la radiation a été ordonnée
par justice.*

L'article 18 § 2 du décret réglementaire de 1852 dispose que le droit de prendre part au scrutin est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites, mais retenues en vertu de la loi du 30 juin 1838 dans un asile d'aliénés.

Le président du bureau électoral doit refuser le vote des électeurs de ces diverses catégories. L'hypothèse n'est pas absolument théorique, car il se peut qu'un détenu ou un aliéné s'évade et ait le souci d'accomplir scrupuleusement ses devoirs civiques.

Le Conseil d'Etat a été ainsi amené à juger qu'en refusant d'admettre à voter des électeurs en état d'arrestation, un maire n'avait fait que se conformer à l'article 18 du décret de 1852 et que, par conséquent, ce refus ne pouvait constituer un grief légitime contre une élection (1).

Le bureau électoral doit également refuser le vote des électeurs qui, bien que figurant sur la liste, ont été radiés par décisions du juge de paix, dont la Commis-

(1) Cons. d'Etat 16 août 1866. Rec. Cons. d'Etat, p. 1003. V. égal. Cons. d'Etat 8 mars 1889, *ibidem* p. 333 ; circ. minist. 6 avril 1912. Bull. minist. int. 1912. p. 210.

sion administrative n'a pas tenu compte, soit qu'elles n'aient pas été portées à sa connaissance, soit qu'elles aient été rendues après la clôture de la liste (1).

La jurisprudence administrative va même jusqu'à admettre qu'un bureau électoral peut, à juste titre, refuser le vote d'un électeur radié par décision du juge de paix, rendue par défaut, alors même que cet électeur démontrerait l'avoir frappée d'opposition (2). Elle soutient, en effet, qu'un électeur légitimement radié pourrait faire défaut et attendre la veille du scrutin pour frapper d'opposition la décision rendue, et voter.

Mais la jurisprudence de la Cour de Cassation est contraire, car pour elle une décision par défaut n'est pas définitive (3).

§ 2. — *Militaires en activité de service.*

Les militaires en activité de service, au point de vue électoral, sont dans une situation spéciale. Ils ont la jouissance de leurs droits électoraux, mais ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils en ont l'exercice.

Au même titre que les autres citoyens, ils peuvent solliciter leur inscription ou être inscrits d'office par la commission de revision ou sur la demande d'un tiers électeur, sur la liste électorale d'une commune. Il suffit qu'ils remplissent les conditions d'inscriptions exigées de tous les autres citoyens (4).

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884 dispose même en leur faveur que l'absence de la commune résultant du service militaire ne leur fait pas perdre le bénéfice

(1) Cons. d'Etat 13 mars 1905, D. P. 1906. 3. 91 ; Cons. d'Etat 28 janvier 1910, D. P. 1911. 3. 133.

(2) Cons. d'Etat 25 avril 1891, D. P. 92. 5. 270 ; Cons. d'Etat, 28 janvier 1910 précité.

(3) Crim. 21 fév. 1884, D. P. 94. 1. 178.

(4) Civ. 12 mars 1912, D. P. 1912. 1. 543.

de la résidence de 6 mois qu'ils avaient acquise lors de leur départ.

La jurisprudence admet, en outre, que les militaires peuvent se prévaloir de la résidence de 6 mois qu'ils ont acquise dans une commune, pendant un congé régulier (1).

Les plus larges facilités d'inscription sur une liste électorale leur sont donc accordées.

Mais, pour des considérations aisées à comprendre, la loi n'a autorisé l'exercice de leurs droits électoraux qu'avec une extrême circonspection.

En effet, aux termes de l'article 9 de la loi du 21 mars 1905, qui reproduit presque textuellement l'article 2 de la loi du 30 novembre 1875, et auquel n'a fait subir aucune modification la loi du 7 août 1913, « les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes, « des armées de terre et de mer, ne prennent part à « aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à « leur poste, ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux « qui, au moment de l'élection se trouvent en résidence « libre, en non activité ou en possession d'un congé « peuvent voter dans la commune sur les listes (2) de « laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette disposition s'applique aux officiers ou assimilés qui sont « en disponibilité ou dans le cadre de réserve ».

En définitive, tous les militaires en activité de service et les officiers et assimilés en disponibilité ou dans le cadre de réserve peuvent être inscrits sur la liste électorale d'une commune, mais ne sont admis à exercer leur droit de vote que dans des cas nettement déter-

(1) Civ. 15 mars 1892. Pand. fr. pér. 93. 1. 136.

(2) En reprenant les dispositions de la loi du 30 novembre 1875, le législateur de 1905 paraît avoir oublié que la loi du 5 avril 1884 a supprimé la dualité des listes électorales.

minés : résidence libre, non activité ou possession d'un congé.

La loi du 30 novembre 1875 parlait de congé *régulier*. Et par l'expression de militaires en congé régulier, on entendait ceux qui étaient pourvus d'une autorisation régulière d'absence de plus de 30 jours (1).

La loi du 21 mars 1905, sur le recrutement de l'armée, parle seulement de possession d'un *congé*. Il semble qu'elle ait jugé inutile de reprendre le qualificatif de régulier, car depuis le décret du 1^{er} mai 1890, aucune difficulté ne pouvait plus s'élever ; il y a, dit l'article 27 du décret, congé pour un militaire en activité de service, quand l'autorisation d'absence qui lui est accordée, porte sur une durée supérieure à 30 jours ; dans le cas contraire, il n'y a qu'une simple permission.

Et le Conseil d'Etat s'appuyant sur ce texte, juge en conséquence lorsqu'il est saisi d'une question de nullité ou de validité d'élection départementale ou municipale, que si un militaire présent dans sa commune, au jour du scrutin n'était autorisé à s'absenter de son corps que pour moins de 30 jours, il n'a pas dû être admis à prendre part au vote (2).

Mais la Cour de Cassation paraît suivre une opinion contraire. Elle a jugé que ni l'article 2 de la loi du 30 novembre 1875, ni l'article 9 de la loi du 21 mars 1905 n'ont spécifié quelles devaient être la forme et la durée d'un congé ; que sa justification peut donc résulter de la production d'une feuille de route ne mentionnant pas l'existence d'un congé de plus de 30 jours (3).

Au nombre des militaires en activité de service, la

(1) Circ. minist. int. 10 avril 1884. Bull. minist. int. p. 166.

(2) Cons. d'Etat 8 et 29 janvier 1897, D. P. 98. 3. 46 ; Cons. d'Etat 26 janvier 1898, D. P. 99. 3. 35.

(3) Crim. 13 novembre 1908, D. P. 1911. 1. 313. (V. note M. Leloir).

jurisprudence du Conseil d'Etat a compris les réservistes et les territoriaux accomplissant une période d'instruction. Pendant toute la durée de leur période, ils ne peuvent prendre part au vote s'ils sont présents dans la commune où ils sont inscrits comme électeurs, munis d'une simple permission (1).

Toutefois, pour prévenir des abus et empêcher que par une convocation préméditée ou malencontreuse l'autorité militaire ne privé, au moment des élections, un grand nombre d'électeurs de l'exercice de leur droit de vote, des circulaires ministérielles (2) prescrivent aux préfets de faire connaître, le plus à l'avance possible, au général commandant le corps d'armée de la région l'époque et les localités où des élections doivent avoir lieu. Il suffit alors de faire accorder aux intéressés un sursis d'appel ou un renvoi anticipé dans leurs foyers.

SECTION II

*Des électeurs qui, bien que ne figurant pas sur la liste
électorale, peuvent voter*

L'article 19 du décret réglementaire de 1852 a prévu le cas où la non inscription sur la liste électorale ne devait pas empêcher un citoyen d'être admis à voter ; il l'autorise à suppléer à l'inscription par la production au président du bureau de vote d'une décision judiciaire, soit du jugement du juge de paix ordonnant son

(1) Cons. d'Etat 6 mars 1907, D. P. 1908. 3. 101.

(2) V. notamment circ. minist. int. 7 avril 1887. Bull. minist. int. 1887. p. 81.

inscription, soit de l'arrêt de la Cour de Cassation annulant une décision du juge de paix qui avait ordonné sa radiation.

Pour des raisons diverses, en effet, un électeur n'a pu faire consacrer judiciairement son droit à être inscrit ou maintenu sur la liste électorale qu'après la clôture de la liste. Il aurait été absolument injuste, alors que cet électeur était en droit de prendre part au scrutin, de l'en empêcher, sous prétexte qu'il n'était pas inscrit. La décision judiciaire dont il sera porteur est un titre suffisant de son droit de voter.

De même lorsqu'il sera porteur d'un arrêt cassant une décision de radiation rendue par le juge de paix : il reprend l'exercice de ses droits politiques jusqu'à ce que le juge de renvoi le raye à nouveau de la liste.

A l'inverse, un électeur dont une décision du juge de paix a maintenu l'inscription peut voter, malgré qu'un arrêt ait cassé cette décision, tant que le juge de renvoi n'a pas statué, et la radiation ordonnée par ce juge après le scrutin ne vicie pas le vote de cet électeur (1).

Il suffit que l'électeur non inscrit produise une expédition en forme de la décision judiciaire consacrant son droit, ou fasse connaître celle-ci en temps utile au maire, notamment par un avis du juge de paix (2).

(1) Cons. d'Etat 27 juillet 1909, D. P. 1910. 3. 54 ; Cons. d'Etat 5 août 1910. Rec. Cons. d'Etat. p. 700.

(2) Cons. d'Etat, 14 mai 1897 (1^{re} espèce), D. P. 98. 3. 112.

CHAPITRE V

De la répression des fraudes électorales

Les opérations concernant la formation et la revision des listes électorales sont susceptibles de donner lieu à de nombreuses irrégularités ; des fraudes peuvent être commises par des électeurs, des maires, des membres de la Commission administrative de revision ou des membres de la Commission municipale.

Le législateur s'est préoccupé de les prévenir et de les sanctionner.

Suivant leur nature, les fraudes électorales peuvent entraîner la condamnation pénale de leur auteur, sa condamnation civile à des dommages-intérêts, et enfin l'annulation de l'élection si elles ont exercé une influence sur le résultat du vote.

SECTION I

Délits électoraux

1^o Interdiction de l'inscription et du vote des incapables.

Un citoyen frappé d'incapacité électorale perd la jouissance du droit de vote. Il lui est interdit désormais de se faire inscrire sur une liste.

S'il obtenait son inscription à l'aide de faux noms ou de fausses qualités, ou si en se faisant inscrire, il dissimulait l'incapacité dont il est atteint, aux termes de l'article 31 du décret de 1852, il serait puni d'un emprisonnement de un mois à un an et d'une amende de 100 francs à 1.000 francs.

S'il votait dans une assemblée électorale, à l'aide de l'inscription ainsi frauduleusement obtenue ou en prenant fausement les noms et qualités d'un électeur inscrit, il tomberait sous le coup de l'article 33 du même décret qui punit un tel délit d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans et d'une amende de 200 francs à 2.000 francs.

Mais la déchéance résultant d'une incapacité peut survenir postérieurement à l'inscription sur la liste électorale : c'est l'hypothèse la plus fréquente.

La Commission administrative ou le maire, si la déchéance est encourue après la clôture de la liste électorale, doit immédiatement opérer la radiation de cet incapable. Mais si par suite de négligence ou de mauvaise volonté de la part de la Commission adminis-

trative ou du maire, de défaut de contrôle des tiers électeurs ou de l'autorité administrative supérieure, l'incapable continuait à figurer sur la liste électorale, sa présence illicite sur la liste ne peut lui donner la faculté d'exercer un droit qu'il n'a plus. L'article 32 du décret lui fait défense de voter sous peine d'encourir un emprisonnement de 15 jours à 3 mois et une amende de 20 francs à 500 francs.

Le décret organique de 1852 a également prévu le cas où l'incapable pourrait avoir été inscrit sur une liste, sur les démarches d'un tiers électeur, sans sa participation. Sous les mêmes sanctions, l'article 32 lui interdit encore de prendre part à un scrutin. Quant à la personne ou au complice de celle-ci, qui à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats aurait fait inscrire un incapable, elle encourrait, aux termes de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874, un emprisonnement de 6 jours à un an et une amende de 50 à 500 francs ; elle pourrait, en outre, être privée pendant 2 ans de l'exercice de ses droits politiques.

2° Interdiction des inscriptions et des radiations frauduleuses.

Indépendamment des incapables, quiconque se fait inscrire sur une liste électorale, sous de faux noms ou de fausses qualités, commet le délit sanctionné par l'article 31 précité. De même, tous ceux qui à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats se sont fait inscrire ou ont tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale ; tous ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, ont fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, — et les complices de ces délits, — tombent sous le coup des pénalités prévues par l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874.

Les inscriptions inexactes portées sur les listes élec-

torales, avec l'intention d'altérer les faits que ces listes électorales avaient pour objet de constater, constituent le crime de faux en écriture authentique et publique, prévu et réprimé par l'article 147 du Code pénal, — et non le délit spécial prévu et réprimé par l'article 6 de la loi de 1874, qui sanctionne seulement l'inscription ou la tentative d'inscription indue, à l'aide de déclarations frauduleuses et de faux certificats (1).

3° Interdiction des inscriptions multiples.

Nul, proclame la loi du 29 juillet 1913, dans son article premier, ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales. Toute personne qui aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes sera punie des peines prévues par l'article 31 du décret de 1852 précité.

La tentative d'inscriptions multiples n'est donc pas punissable. Il faut qu'elle ait été couronnée de succès pour que le délit existe.

Mais un électeur peut avoir été inscrit, d'office ou sur l'initiative de tiers électeur, sur une ou plusieurs listes. Evidemment, on ne saurait lui reprocher un fait qui ne lui est pas personnel. En ce cas, la loi du 29 juillet 1913 donne au maire et à tout électeur inscrit sur l'une des listes, le droit d'exiger de la Commission administrative, huit jours au moins avant la clôture des listes, que le citoyen inscrit sur plusieurs listes soit mis en demeure d'opter pour l'une seulement d'entre elles.

A défaut d'option de sa part dans les huit jours de la mise en demeure qui lui est adressée, il restera uniquement inscrit sur la liste dressée dans la commune

(1) Crim. 20 septembre 1894, D. P. 99. 1. 350.

ou section de commune où il réside depuis 6 mois et il sera rayé de toutes les autres.

Et l'article premier de la loi du 29 juillet 1913 confirmant la jurisprudence jusqu'ici en vigueur dispose que toute demande de changement d'inscription devra être accompagnée d'une demande en radiation de la liste du domicile électoral antérieur, pour être transmise au maire du dit domicile.

Toute fraude dans la délivrance ou la production d'un certificat d'inscription ou de radiation des listes électorales rend son auteur passible d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 500 francs. Le Tribunal correctionnel pourra, en outre, priver le délinquant de ses droits politiques pendant 2 ans au moins et 5 ans au plus. Si le coupable est un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement, ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public, la peine sera portée au double (1).

4° Interdiction des votes multiples.

L'article 34 du décret organique du 2 février 1852 punit d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans et d'une amende de 200 à 2.000 francs « tout citoyen qui aura « profité d'une inscription multiple pour voter plus « d'une fois ».

La jurisprudence a admis jusqu'à ce jour que, pour que le délit soit consommé, il faut : 1° qu'il y ait un double vote ; 2° que ce vote ait lieu en vertu d'inscriptions faites sur les listes électorales d'une même année ; 3° qu'il s'agisse d'élections de même nature.

Elle déclarait ainsi que le délit n'existait pas lorsqu'un

(1) Art. 12, loi du 29 juillet 1913.

électeur votait deux fois la même année, dans deux communes différentes, si les élections auxquelles il prenait part n'étaient pas de même nature ; par exemple s'il participait à une élection au Conseil général dans une commune et à l'élection d'un conseiller d'arrondissement dans une autre (1).

Le Conseil d'Etat admettait également qu'un électeur qui avait voté pour une élection législative dans une commune pouvait voter la même année pour une élection départementale ou communale dans une autre commune, et inversement (2).

Grâce à cette jurisprudence, des électeurs inscrits sur plusieurs listes, sans leur participation, mais soit d'office ou sur l'initiative d'amis politiques, pouvaient régulièrement prendre part à des élections distinctes dans plusieurs communes et étendre ainsi abusivement leur action électorale.

Cette jurisprudence, après la loi du 29 juillet 1913, ne nous paraît plus possible.

La procédure d'option organisée par l'article premier de la loi fera disparaître un nombre considérable d'inscriptions multiples, si le contrôle des maires ou des tiers électeurs s'effectue avec vigilance. Mais pour des raisons diverses : négligence des maires ou des tiers électeurs, insuffisance d'informations, — de nombreuses inscriptions multiples persisteront.

Etant donné le but de la loi nouvelle qui s'est efforcée d'établir l'égalité électorale la plus absolue, d'empêcher qu'un électeur ait plus de droit et d'action qu'un autre, nous estimons que la jurisprudence devra, désormais, se montrer plus rigoureuse et déclarer que le délit de

(1) Crim. 11 mars 1905, D. P. 1905. 1. 208.

(2) Cons. d'Etat 3 et 31 mars 1911, Rec. Cons. d'Etat, p. 257 et 413.

vote multiple sera consommé toutes les fois qu'un citoyen, en vertu d'inscriptions multiples, aura émis plusieurs votes dans des communes différentes, que les élections auxquelles il aura participé soient ou non de même nature.

La généralité des termes de l'article 34 du décret de 1852 autorisait déjà une telle interprétation. Elle est devenue nécessaire depuis la loi de 1913 : l'interprétation antérieure ne serait plus en harmonie avec l'esprit de la législation nouvelle, car ce serait méconnaître complètement l'article premier de la loi du 29 juillet 1913, qui prohibe, en termes exprès, l'inscription d'un même électeur sur plusieurs listes, et entend ainsi, évidemment, prévenir les votes multiples qui en sont la conséquence (1).

5° Sanctions de l'inobservation volontaire de la loi et des règlements.

Les délits électoraux que nous venons d'examiner ont pour base un fait matériel, un acte positif.

Or, de nombreuses manœuvres frauduleuses échappaient aux prévisions des textes répressifs ; leurs auteurs : des maires, des membres de la commission de revision ou de la commission municipale, dans le but de fausser le résultat d'un scrutin, se contentaient de ne pas accomplir les devoirs de leur charge, de ne pas observer les prescriptions édictées par la loi pour sauvegarder la sincérité des opérations électorales ; suivant l'expression consacrée, ils opposaient aux démarches les plus légitimes, des électeurs hostiles à leurs idées « la force d'inertie ».

Un électeur ou un tiers électeur apportaient-ils une

(1) V. infra Titre V « Economie de la loi du 29 juillet 1913. Les inscriptions multiples vont-elles disparaître ? »

réclamation ? Le maire refusait de la recevoir ou les membres de la Commission municipale de la juger.

Désirait-on prendre communication du tableau rectificatif de la liste électorale ? On se heurtait à une fin de non recevoir.

Des maires ou des présidents de bureau de vote allaient jusqu'à interdire à des citoyens régulièrement inscrits sur la liste électorale de prendre part au scrutin. Bref, les droits les plus constants des électeurs étaient souvent volontairement méconnus par les autorités administratives. Nulle sanction pénale ne pouvait atteindre celles-ci, car elles ne commettaient aucun des délits prévus et réprimés par la loi.

La loi du 30 mars 1902 est enfin venue tarir la source de tels abus.

Son article unique est ainsi conçu : « En dehors des
« cas spécialement prévus par les dispositions des lois
« et des décrets actuellement en vigueur, quiconque,
« soit dans une Commission administrative ou munici-
« pale, soit dans un bureau de recensement, soit dans
« un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies,
« des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant
« ou après un scrutin, aura, par inobservation volon-
« taire de la loi ou des règlements préfectoraux, ou
« par tous autres actes frauduleux, changé ou tenté
« de changer le résultat du scrutin, sera puni d'un
« emprisonnement de 6 jours à 2 mois et d'une amende
« de 50 à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines
« seulement. Les tribunaux pourront, en outre, pro-
« noncer la peine de l'interdiction des droits civiques
« pendant une durée de 2 à 5 ans. Si le coupable est
« un fonctionnaire public, la peine sera portée au dou-
« ble. L'article 463 du code pénal est applicable à la
« présente loi. »

La généralité des dispositions de la loi de 1902 permet

ainsi d'atteindre tous les délits électoraux qui n'ont pas été spécialement prévus et réprimés par les lois et décrets antérieurs.

Une double condition est requise pour que le délit de la loi de 1902 existe :

1° Il faut qu'il y ait inobservation volontaire de la loi ou quelque autre acte frauduleux ;

2° Il faut que cette inobservation ou cet acte frauduleux ait été commis pour changer ou tenter de changer le résultat d'un scrutin (1).

Notamment le refus par un maire de communiquer la liste électorale à des électeurs constitue le délit de la loi de 1902 lorsqu'il est démontré que ce refus a été opposé dans l'intention de favoriser des fraudes électorales et pour changer ou tenter de changer le résultat d'un scrutin (2).

Constitue également le délit de la loi du 30 mars 1902 le refus du maire de recevoir le vote d'électeurs dont le droit est certain ; par exemple, lorsqu'ils se présentent porteurs d'une décision de justice ordonnant leur inscription (3).

Il résulte des termes mêmes de la loi que la tentative est punie comme le délit lui-même (4).

★★

Les délits électoraux donnent lieu à une action publique qui est exercée par le Parquet, spontanément ou sur la plainte de citoyens.

L'action publique peut être mise également en mou-

(1) Agen, 5 juin 1912, Mon. Jud. Midi 6 octobre 1912.

(2) Req. 24 mars 1908, D. P. 1908. 1. 551 (Solution impl.).

(3) Crim. 1^{er} mai 1909, D. P. 1911. 1. 313.

(4) Crim. 27 mai 1909, Bull. crim. n° 293. Toulouse 28 décembre 1910, D. P. 1912. 2. 63.

vement par la partie civile : cette qualité doit être reconnue à tout électeur dans la circonscription duquel le délit s'est commis (1).

Les délits électoraux sont déférés aux tribunaux répressifs de droit commun. Dans tous les cas, l'article 463 du code pénal, relatif aux circonstances atténuantes, est applicable.

L'action publique, dans les cas prévus par le décret de 1852, est prescrite après trois mois à partir du jour de la proclamation du résultat (2).

La prescription de droit commun (3 ans) des articles 637 et 638 du code d'instruction criminelle s'applique dans les autres cas, en particulier pour les délits prévus par la loi du 30 mars 1902, qui ne contient aucune référence au décret de 1852 (3).

Par contre, la loi du 29 juillet 1913, en son article 13, déclare applicables à l'action publique et à l'action civile à laquelle elle peut donner lieu, les dispositions de l'article 50 du décret organique de 1852.

C'est la consécration implicite de la jurisprudence de la Cour de Cassation qui, en matière de prescription électorale, se refuse à appliquer la prescription de 3 mois de l'article 50 du décret du 2 février 1852, si un texte n'y renvoie pas en termes exprès.

La prescription en matière électorale, comme en toute autre matière, est interrompue par des actes d'instruction et de poursuites (4).

(1) Crim. 16 mars 1878, D. P. 78. 1. 142.

(2) Art. 50 du décret org. de février 1852.

(3) Crim. 8 juillet 1905. D. P. 5. 35. Toulouse 8 décembre 1910. Gaz. Trib. Midi 12 février 1911. — Contra : Besançon 26 janvier 1905. Pand. fr. pér. 1905. 2. 358.

D'après cet arrêt dont la doctrine est formellement condamnée par la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'article 50 du décret de 1852 poserait en matière de prescription un principe qui peut être considéré comme applicable à tous les crimes et délits relatifs à l'exercice des droits civiques.

(4) Alger 16 février 1893. D. P. 94. 1. 542.

SECTION II

Action en dommages-intérêts

Lorsqu'un délit électoral a causé un préjudice matériel ou moral, il en est dû réparation.

La partie lésée peut, conformément au droit commun, porter son action devant la juridiction répressive, accessoirement à l'action publique, ou directement devant la juridiction civile.

L'action civile, lorsqu'il s'agit des délits prévus par le décret de 1852 et la loi du 29 juillet 1913, se prescrit comme l'action publique par un délai de 3 mois à partir de la proclamation du scrutin (1).

D'autre part, lorsqu'une irrégularité ou des fraudes ont été commises dans les opérations de revision de la liste électorale, alors même que ces irrégularités ou ces fraudes ne constitueraient pas un délit, le citoyen à qui elles ont causé un dommage peut demander à leur auteur réparation tant du préjudice moral que du préjudice matériel qu'il a subi.

D'une manière générale, toute faute, tout fait abusif qui cause un préjudice, oblige son auteur à le réparer ; c'est l'application pure et simple des principes contenus dans les articles 1382 et suivants du code civil.

Les citoyens sont ainsi protégés contre les actes domageables qui peuvent être commis à leur préjudice, soit par les tiers électeurs, soit par les autorités admi-

(1) Art. 50 du décret org. du 2 février 1852 ; art. 13 loi du 29 juillet 1913.

nistratives ou judiciaires, chargées de la revision des listes électorales.

Nous ne pouvons entrer dans le détail des espèces et essayer de prévoir les différentes hypothèses où une action en dommages-intérêts pourrait être intentée au cours des opérations de revision des listes électorales.

Bornons-nous à signaler que la jurisprudence a reconnu que la radiation d'un électeur, prétendu indûment inscrit, peut devenir la base d'une action en dommages-intérêts, non seulement lorsqu'elle a été provoquée de mauvaise foi ou dans un but vexatoire, mais aussi lorsqu'elle l'a été avec légèreté et sans qu'on se soit assuré de la réalité de la condamnation imputée à l'électeur contesté (1).

Pour l'action en dommages-intérêts dirigée contre un maire ou un membre de la commission administrative de revision, à raison de faits dommageables accomplis par eux au cours de leurs fonctions, une difficulté pourra s'élever au sujet de la compétence de la juridiction qui devra connaître de cette action : elle sera de la compétence de la juridiction administrative ou de la juridiction civile, selon que le fait d'où elle dérive constitue un acte administratif ou, au contraire, une faute personnelle.

Il y a faute personnelle toutes les fois qu'elle peut se détacher de l'acte administratif. C'est le cas d'un maire qui, postérieurement à la publication régulière de la liste électorale, porte à la connaissance de ses administrés, par une nouvelle affiche et par le crieur public, que c'est à bon droit qu'un individu a été radié de la liste électorale, à raison d'une déclaration de faillite prononcée contre lui ; l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de l'action en dommages-intérêts

(1) Req. 7 novembre 1900, D. P. 1901. 1. 11.

dirigée contre ce maire, car il n'a pas accompli un acte administratif (1).

Il en est de même lorsque le maire ne se borne pas à indiquer dans le tableau rectificatif, conformément aux instructions de l'administration supérieure, les motifs des retranchements opérés, mais fait afficher à côté du tableau rectificatif le télégramme même que lui a adressé le sous-préfet, où se trouve relatée la condamnation encourue par un électeur et qui motive la radiation de celui-ci de la liste électorale (2).

Quant à la commission municipale, elle remplit des fonctions judiciaires, et l'action en responsabilité dirigée par un électeur contre les membres de cette commission, à raison du préjudice qu'ils lui auraient causé en ordonnant sa radiation, est de la compétence de l'autorité judiciaire (3).

SECTION III

Recours en annulation d'une élection

Enfin, les citoyens lésés par des irrégularités, des fraudes, commises au cours des opérations de revision de la liste électorale, peuvent demander l'annulation d'une élection, et l'obtenir, s'ils établissent que ces fraudes, ces irrégularités ont eu une influence sur le résultat du vote.

(1) Bordeaux, 7 mai 1895, D. P. 96. 2. 62 ; Trib. confl. 4 décembre 1897, D. P. 99. 3. 93.

(2) Trib. confl. 11 décembre 1909, D. P. 1911. 3. 102.

(3) Trib. confl. 22 juillet 1905, D. P. 1907. 3. 69.

Le recours est adressé à la Chambre des députés, s'il s'agit d'une élection législative ; au Conseil de Préfecture en premier ressort, au Conseil d'Etat en appel, pour une élection au conseil municipal ou au conseil d'arrondissement ; au Conseil d'Etat directement s'il s'agit d'une élection au conseil général.

Ont qualité pour former le recours, dans le cas d'une élection municipale, tout électeur et tout éligible (1) ; dans le cas d'une élection au Conseil d'arrondissement, les électeurs inscrits sur les listes du canton et les candidats (2) ; enfin, dans le cas d'une élection au Conseil général, tout électeur, tout candidat, et un membre quelconque de l'assemblée départementale (3).

La jurisprudence parlementaire et la jurisprudence administrative ne prennent en considération les irrégularités, les fraudes et les manœuvres électorales qui leur sont déférées, qu'autant qu'elles ont pu influencer sur le résultat de l'élection. Le juge de l'élection ne se place qu'à cet unique point de vue.

Des élections ont été, par exemple, annulées lorsque la liste n'avait été ni revisée, ni arrêtée dans les formes et les délais prescrits, et que cette irrégularité avait eu pour effet d'écarter du vote un nombre d'électeurs suffisant pour modifier la majorité acquise par le candidat élu (4) ; lorsqu'il est démontré que de nombreuses inscriptions ou radiations d'électeurs ont été effectuées irrégulièrement sur la liste et que ces faits ont constitué des manœuvres destinées à vicier les opérations électorales (5) ; lorsque des modifications ont été apportées à la liste électorale dans le but de changer le résultat

(1) Art. 37, loi du 5 avril 1884.

(2) Art. 51, loi du 22 juin 1833.

(3) Art. 15, loi du 10 août 1871, modif. par loi 31 juillet 1875.

(4) Cons. d'Etat, 15 juin 1898, D. P. 99. 5. 286.

(5) Cons. d'Etat 29 avril 1904, D. P. 1905. 5. 43.

d'une élection et sans que ces modifications aient été portées à la connaissance des électeurs (1), etc...

Les espèces sont nombreuses, la jurisprudence abondante.

★ ★

En résumé, trois recours sont mis à la disposition des électeurs pour aider à la répression des fraudes électorales.

Il est difficile d'imaginer l'hypothèse d'une irrégularité qui ne donne pas lieu au moins à l'un de ces recours. Et il peut arriver, dans le cas d'un délit qui a exercé une influence sur le résultat du vote, qu'un électeur pourra simultanément mettre en mouvement l'action publique, intenter une action en dommages-intérêts et demander à la juridiction administrative l'annulation de l'élection viciée par le délit.



(1) Cons. d'Etat, 27 février 1901, D. P. 1902. 5. 259 ; Cons. d'Etat 26 juillet 1901, D. P. 1902. 5. 260 ; Cons. d'Etat, 31 mars 1909, D. P. 1911. 5. 43.



TITRE TROISIÈME

L'Exercice du droit de vote est-il bien garanti ?

L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ?

Pour poser cette interrogation, d'un intérêt capital dans un pays gouverné par le suffrage universel, il était nécessaire d'exposer, aussi complètement que nous l'avons fait, en quelque sorte le mécanisme de l'exercice du droit de vote.

Cette étude terminée, il semble, à première vue, que la réponse affirmative ne soit pas douteuse.

Les conditions requises pour la jouissance du droit de vote sont élémentaires, puisqu'il suffit d'être Français, d'avoir 21 ans et de ne pas être frappé d'incapacité.

Sans doute, pour exercer le droit électoral ainsi reconnu par la loi, il faut être inscrit sur la liste élec-

torale d'une commune ; mais la loi subordonne cette inscription à des conditions si faciles à remplir : domicile, résidence de six mois, ou inscription au rôle des contributions, — que récemment elle a dû se montrer plus rigoureuse, tant les inscriptions multiples étaient devenues fréquentes.

Le droit d'un citoyen de figurer sur la liste électorale d'une commune est-il méconnu ? Il peut former une réclamation qui est soumise à deux degrés de juridiction : la Commission municipale et le Juge de paix. Et la Cour de Cassation est spécialement chargée de veiller à la stricte observation de la loi par ces juridictions électorales. La procédure est simple, gratuite.

Le citoyen lésé dans ses droits est-il négligent, s'effraie-t-il à la pensée de conduire lui-même une procédure ? Un électeur quelconque de sa circonscription peut prendre en mains sa cause, non point à titre de mandataire, mais à titre personnel : une véritable action publique a été organisée, mise au service des électeurs de la circonscription, qui sont en effet au plus haut point intéressés à la sincérité des listes électorales, pour que le scrutin auquel ils participeront ne soit pas, d'avance, vicié.

Diverses mesures de publicité ont été également prescrites par la loi pour que les intéressés soient mis au courant des opérations administratives ou judiciaires concernant la tenue de la liste électorale. Rien ne doit se passer sans qu'ils soient avertis, qu'ils puissent se documenter.

Des irrégularités, des manœuvres, des fraudes sont-elles commises ? Des sanctions pénales sévères sont prévues. Les parties lésées peuvent obtenir une réparation pécuniaire. L'élection viciée peut être annulée.

Oui, voilà, suivant l'expression de M. Lambert, un

système qui, au premier abord, paraît très protecteur (1).

Seulement, entre « ce qui doit être fait » et « ce qui se fait » dans la pratique, entre les prescriptions de la loi et son observation courante, il y a presque un abîme. En outre, la loi elle-même contient de nombreuses imperfections.

I

La Loi électorale est mal connue

Cela tient, en premier lieu, à la complication extrême de notre législation électorale (2). Elle n'est pas rigoureusement observée parce qu'il est, en vérité, difficile de la connaître exactement.

Ses dispositions sont éparses dans une cinquantaine de lois ou de décrets, sans parler des innombrables circulaires ministérielles qui ont suivi la promulgation de chacun de ces textes. Notre législation électorale est aussi inextricable que la législation sur les boissons et sur les alcools, qui est le cauchemar des avocats et des tribunaux.

Et ironie de l'Histoire, la base même de la législation électorale de la 3^e République repose sur des décrets rendus au lendemain du coup d'Etat de 1851, dont presque toutes les prescriptions sont encore en vigueur.

Il faut le répéter : la refonte de notre législation élec-

(1) Lambert, ouv. cit., p. 19.

(2) V. Introduction.

torale, sa codification est la réforme électorale la plus urgente qui s'impose aux travaux du Parlement.

Ramassée en un texte clair, la législation électorale pourra, alors, être utilement consultée par les électeurs surtout si, comme nous le préconisons, elle est suivie d'un commentaire pratique et simple dressé par les soins de l'administration supérieure.

Aucun citoyen n'est censé ignorer la loi, mais faut-il encore que la connaissance de la loi soit mise à sa portée.

II

La Loi électorale est mal appliquée

Mal connue, la loi électorale est mal appliquée, d'autant plus que le soin de veiller à son exacte observation a été imprudemment confié, souvent, à des personnes absolument incapables.

Ainsi des pratiques défectueuses se sont établies, sous le regard indifférent ou bienveillant de l'autorité administrative supérieure.

Veut-on des exemples ?

IL N'EXISTE PAS DE REGISTRE DE RÉCLAMATIONS.

L'article premier du décret réglementaire du 2 février 1852 charge la Commission administrative de mettre chaque année, du 1^{er} au 10 janvier, la liste électorale au courant des modifications qu'elle doit subir. La Commission administrative doit tenir un registre de toutes ses décisions et y mentionner les motifs et les pièces à l'appui.

Or, ce registre est partout inconnu (1).

Il serait cependant très précieux à consulter par les électeurs intéressés et les tiers électeurs.

Mais, nous répondra-t-on, le tableau rectificatif dressé par la Commission administrative fait double emploi et le remplace.

Nullement, car le tableau rectificatif, régulièrement, ne devrait pas contenir le motif des inscriptions ou radiations opérées par la Commission administrative ; en outre, les pièces et documents dont la Commission administrative a pu faire usage pour appuyer sa décision ne lui sont pas annexés.

Mais ce n'est là qu'un détail en regard des abus fournis par le fonctionnement des commissions municipales.

LA COMMISSION MUNICIPALE N'EST, A AUCUN ÉGARD, LA
JURIDICTION PRESCRITE PAR LA LOI.

La Commission municipale, nous l'avons vu, est chargée de juger en premier ressort les réclamations électorales. C'est une véritable juridiction.

Il était déjà singulier de conférer ce pouvoir à une commission qui, sur 5 membres, comprend 4 délégués du conseil municipal. On juge de l'impartialité avec laquelle de tels magistrats doivent statuer sur les réclamations émanant d'adversaires politiques. Tout naturellement, dans un but que l'on devine, la Commission municipale est amenée à prononcer des radiations arbitraires, à accueillir indûment des demandes d'inscriptions. Cela est si vrai que la loi du 30 mars 1902 a été, en grande partie, provoquée par de semblables abus.

(1) Dans aucune commune du département de la Loire il n'est tenu de registre de réclamations. Nous avons sous les yeux un exemplaire des instructions adressées cette année 1913, par le préfet, à tous les maires du département ; la tenue de ce registre est prescrite, mais l'autorité préfectorale sait parfaitement que ses instructions ne sont pas observées.

En outre, cette juridiction manque totalement de compétence technique.

« Peut-on, constate avec raison M. Lambert, légitimement demander à ces cinq magistrats improvisés, « de compulser et méditer les textes de notre loi électorale ? Non, ils ne savent où les prendre, et, les « eussent-ils sous les yeux, qu'ils auraient peine à en « saisir le sens, souvent même à en épeler la lettre. « Incapables de consulter la loi, ils se contentent d'imiter leurs prédécesseurs ; ils font ce qui a été fait « avant eux, et ils continuent à se conformer scrupuleusement aux usages du second empire ou du temps « de l'ordre moral, sans soupçonner qu'ils sont abrogés « depuis longtemps » (1).

Et les abus signalés par M. Lambert pour le département du Rhône existent également dans le département de la Loire (2), comme vraisemblablement dans tous les autres départements ; les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets.

Il est exact que les membres de la Commission municipale ignorent complètement qu'ils sont des juges ; exact que dans la plupart des communes, confondant leurs attributions avec celles de la Commission administrative, ils procèdent à des radiations d'office ; exact encore qu'ils ne rédigent pas leurs décisions.

Très rarement, la Commission municipale siège au complet. Le plus souvent, la réclamation est jugée par le maire et le délégué administratif ; les trois délégués du Conseil municipal, comme ils disent « s'en rapportent à ce qui sera fait... »

Bien entendu, les séances de la Commission muni-

(1) Lambert, ouv. cit., p. 19.

(2) Nous devons les renseignements concernant le département de la Loire à l'obligeance de M. Rauzier, chef de la première division de la Préfecture de la Loire.

cipalé n'ont pas lieu publiquement et l'électeur qui viendrait devant elle seul ou assisté d'un avocat, pour présenter des observations dans l'intérêt de sa réclamation, serait pris pour un mauvais plaisant.

Est-il besoin d'ajouter que les décisions rendues ne sont ni consignées sur un registre, ni conservées en minute. Mais parfois un électeur demande la délivrance d'une copie de la décision, un appel est interjeté. Un procès-verbal de la décision est alors fabriqué après coup, d'après un modèle imprimé distribué aux mairies par les soins de la Préfecture.

Comme le souligne très justement M. Lambert (1), l'abus le plus grave et le plus répandu, commis par les Commissions municipales, c'est qu'elles procèdent à des radiations d'office. Des électeurs sont ainsi retranchés d'office de la liste sans avoir eu les moyens de se défendre. Si la décision leur est notifiée, ils ont sans doute un délai de 5 jours pour faire appel. Mais, dans certains cas, la brièveté du délai ne permet pas à l'électeur intéressé de faire sa déclaration d'appel ou bien cet électeur, un ouvrier, un humble, s'effraie à l'idée de plaider devant le juge de paix, et il se laisse forclorre. Le plus souvent ces radiations ne sont pas notifiées et ce n'est qu'au moment du vote que les électeurs, illégalement radiés par la Commission municipale, apprennent qu'ils ne figurent plus sur la liste ; il est alors trop tard pour en appeler utilement au juge de paix.

Ainsi, délibérément, les Commissions municipales violent les principes les plus élémentaires établis pour garantir les droits de la défense. Les mesures de publicité prescrites par la loi pour protéger les électeurs contre l'arbitraire des commissions municipales sont demeurées lettre morte.

De toutes les juridictions d'exception inventées par

(1) Lambert, ouv. cit., p. 33 et s.

le législateur, la Commission municipale est certainement la plus déplorable.

Le législateur s'est lourdement trompé en l'instituant et l'autorité administrative supérieure porte la véritable responsabilité des abus des commissions municipales. Il appartenait à celle-ci de les éclairer sur leurs devoirs et de réprimer rigoureusement leurs erreurs et leurs irrégularités. Elle a estimé plus commode de laisser faire.

LA SUPPRESSION DE LA COMMISSION MUNICIPALE S'IMPOSE

La conclusion logique, à notre avis, c'est la suppression pure et simple de la Commission municipale.

En théorie, sans doute, l'idée de son institution pouvait séduire : des diverses juridictions électorales, la Commission municipale semble la plus accessible à la majorité des électeurs. Siégeant au sein même de la commune, composée de citoyens connus et honorables, procédant sans formalités, elle est apparue au législateur comme la juridiction électorale par excellence, à la portée de tous les citoyens. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'on devait avoir recours au juge de paix et plus exceptionnellement encore à la Cour de Cassation.

L'expérience n'a, hélas ! pas confirmé les espérances de la loi. La Commission municipale est devenue, non seulement une juridiction inutile, puisqu'elle n'accomplit pas la tâche qui lui a été assignée, mais encore dangereuse, puisqu'elle empiète sur les attributions de la Commission administrative, et qu'il en résulte de nombreuses et graves irrégularités.

Dès lors quels arguments sérieux imaginera-t-on pour justifier son maintien ?

A la vérité, la grande erreur du législateur contemporain est de croire aux juridictions d'exception, de les conserver précieusement lorsqu'il ne les multiplie pas. Depuis les conseils de guerre jusqu'aux commissions municipales, en passant par les tribunaux consulaires et les conseils de prud'hommes, nous sommes entourés d'un réseau étroit de juridictions spéciales. D'honorables citoyens, du jour au lendemain, sans préparation, sont improvisés magistrats ; c'est à croire que la délicate fonction de juge est la seule qui puisse s'exercer sans avoir jamais été apprise.

Il convient de laisser au juge de paix, qui est un magistrat de carrière, la tâche de juger en premier et dernier ressort les réclamations et les demandes électorales.

La juridiction cantonale est devenue familière à tous les justiciables ; siégeant au chef-lieu du canton, assez loin la plupart du temps du théâtre même des luttes politiques qui sont surtout vives à l'intérieur de la commune, assez près pour être exactement et rapidement documenté, le juge de paix, devant lequel les parties pourront se défendre en personne, par mandataire ou par mémoire, est très bien placé pour juger seul les contestations électorales. Les facilités accordées aux parties pour former un pourvoi soumettent ses décisions à la censure vigilante de la Cour de Cassation.

Le juge de paix pourrait être saisi par déclaration verbale au greffe ou par lettre recommandée, dont la signature serait légalisée, de façon à éviter tout dérangement à l'électeur n'habitant pas le chef-lieu du canton.

M. Lambert qui s'élève avec beaucoup d'énergie contre le déplorable fonctionnement de la commission municipale ne va pas jusqu'à demander sa suppression radicale.

Il propose seulement que le juge de paix remplace

à la présidence le maire de la commune et, parcourant successivement, à l'époque de la revision annuelle des listes, les diverses communes du canton, vienne juger sur place, avec le concours des membres actuels de la commission municipale, les réclamations électorales. L'appel des décisions rendues serait porté devant le tribunal civil (1).

Le système défendu par M. Lambert paraît offrir des avantages sérieux et certains ; la présidence du juge de paix à la Commission municipale aurait pour effet immédiat de donner à cet organisme le caractère de juridiction qu'elle n'a jamais connu. L'audience deviendrait publique et les réclamations seraient jugées avec plus de compétence et d'impartialité qu'actuellement. La connaissance de l'appel attribuée au tribunal civil donnerait en outre aux parties les plus grandes garanties.

Mais, à la réflexion, pourquoi maintenir dans la juridiction du premier degré les membres de la Commission municipale, puisque de l'aveu même de M. Lambert, ils ne présentent ni la compétence, ni l'impartialité désirables ? Quelles lumières apporteront-ils au juge de paix ? Et puis, les délégués du conseil municipal demeurent la majorité et peuvent imposer leur volonté au juge de paix.

D'autre part, convient-il de donner au tribunal civil la connaissance de l'appel des décisions de la commission municipale ? La procédure électorale demande une extrême rapidité et la plus complète gratuité ; obliger les parties à venir plaider devant le tribunal de première instance, c'est les contraindre à des frais, ne s'agirait-il que des frais de déplacement ; c'est aussi faire trainer en longueur les instances électorales.

(1) Lambert, ouv. cit., p. 49.

Aussi la réforme que nous proposons nous paraît-elle mieux répondre aux exigences de la procédure électorale et protéger suffisamment les droits des électeurs.

Elle est d'ailleurs consacrée par le législateur lui-même : l'article 5 de la loi du 20 décembre 1883, en matière d'élections des membres des Tribunaux de commerce et l'article 10 de la loi du 27 mars 1903, en matière d'élections des membres des Conseils de Prud'hommes, donnent au juge de paix la connaissance en premier et dernier ressort des réclamations provoquées par la confection et la revision des listes électorales.

III

Le tableau rectificatif devrait être affiché

Le délai pour réclamer, augmenté

Permettre aux électeurs de défendre leurs droits devant une juridiction impartiale, compétente, est bien.

Il est aussi indispensable de leur donner les moyens de saisir utilement cette juridiction, de ne pas étouffer à l'origine leurs réclamations.

Le délai pour saisir d'une contestation la commission municipale est de 20 jours à partir de la date à laquelle est publié le tableau rectificatif. A vrai dire, ce tableau n'est pas publié, des affiches annoncent seulement que le tableau rectificatif est déposé au secrétariat de la mairie.

Or, les électeurs ne se dérangent pas habituellement

pour le consulter, souvent par négligence, parfois par impossibilité.

Ne serait-ce pas préférable d'afficher le tableau rectificatif lui-même ? Ainsi les électeurs seraient mis au courant des modifications apportées à la liste électorale sans être tenus de se rendre à la mairie et d'avoir recours à l'intermédiaire des employés municipaux.

En outre, le délai pour réclamer est trop bref, vingt jours sont insuffisants ; un électeur peut être absent au moment des opérations de revision, et, à son retour, il risque d'être forclos pour former sa réclamation.

Pourquoi la Commission administrative ne commencerait-elle pas son travail le 15 décembre et ne déposerait-elle pas le tableau rectificatif le 1^{er} janvier ?

Les réclamations pourraient être formées du 1^{er} janvier au 1^{er} février. Il resterait 2 mois aux juridictions électorales pour statuer sur les contestations qui leur seraient soumises.

La Commission administrative aurait de cette façon tous les éléments d'informations nécessaires pour arrêter définitivement la liste électorale au 31 mars, tandis qu'actuellement cette liste est appelée à subir après coup de nombreuses modifications, car très souvent des décisions judiciaires sont rendues après la clôture de la liste.

Dans cet ordre d'idées, une proposition de loi présentée par M. Failliot, député, déposée à la séance du 6 juillet 1911 (1), tend à autoriser « la permanence de « la recevabilité des demandes d'inscription ou de « radiation électorales ».

Dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. Failliot s'exprime notamment en ces termes :

(1) Off. du 7 juillet 1911. V. An. au pr. v. 2^e séance du 6 juillet 1911.

« La permanence que nous réclamons est justifiée
« par la gêne résultant pour les électeurs des villes dont
« le contingent électoral est quelque peu considérable,
« du trop court délai de 20 jours ouvert à plusieurs
« milliers d'électeurs pour s'enquérir de leur situation
« électorale à la mairie de leur domicile. Les obliga-
« tions, nous dirons même les servitudes de la vie active
« entraînent ceux qui ont le plus besoin de leur temps,
« de leur travail, de leur salaire, et aussi de leur repos,
« à remettre presque aux dernières heures, la démarche
« nécessaire. De là des théories d'électeurs stationnant
« aux portes des mairies de Paris, de 8 heures à 10
« heures du soir et le dernier jour jusqu'à minuit. »

Avec la proposition de M. Failliot, les électeurs pourraient, pendant toute l'année, former une demande d'inscription ou de radiation. Pour en tenir compte, pour mettre le plus exactement possible la liste électorale à jour, M. Failliot préconise des revisions trimestrielles.

M. Failliot ne se doute pas que sa proposition, aux apparences bénignes, aurait pour conséquence le bouleversement complet de notre système actuel. Et le résultat pratique obtenu, ce qui doit être toujours pris en considération, serait insignifiant. Les élections, en effet, hors le cas imprévisible et peu fréquent d'élections partielles, ont lieu dans les 3 ou 4 mois qui suivent la clôture de la liste électorale. L'intérêt d'une inscription ou d'une radiation existe donc presque uniquement dans la période qui précède, c'est-à-dire avec le système actuel, dans le premier trimestre de l'année.

A quoi bon solliciter son inscription après le 1^{er} août (2), puisque, à partir de cette date jusqu'au mois d'avril

(2) C'est exceptionnellement qu'en 1913 les élections cantonales ont eu lieu après le 1^{er} août. Habituellement, elles sont toujours terminées avant la fin du mois de juillet.

prochain, à moins d'une élection partielle problématique, on ne prendra part à aucun scrutin !

Que désire en somme M. Failliot ? Il le dit lui-même : donner plus de facilités aux électeurs de s'enquérir de leur situation électorale, étendre le délai dans lequel, à peine d'irrecevabilité, ils doivent introduire leur demande d'inscription ou de radiation.

Or, avec notre proposition, ce but est atteint : l'affichage même du tableau rectificatif permettrait à tous les électeurs d'être documentés, sans qu'ils aient à se rendre à la mairie ; le délai d'un mois qui leur serait ensuite accordé pour réclamer paraît suffisant.

Une seule objection pourrait être faite à la publication même du tableau rectificatif : on pourrait soutenir qu'elle est susceptible de porter préjudice à une certaine catégorie de citoyens, ceux qui ont été radiés pour cause d'incapacité.

Une telle objection n'est pas décisive.

D'abord les motifs des radiations ne seraient pas indiquée. Puis, il ne faut pas oublier que l'article 2 du décret de 1852 permet à tout électeur de reproduire le tableau rectificatif par la voie de l'impression.

IV

Projets de réformes électorales. Loi du 29 juillet 1913

Refondre et codifier notre législation électorale, donner aux électeurs les plus larges facilités de contrôler les opérations annuelles de revision, de former les réclamations qu'ils estiment légitimes, saisir du con-

tentieux électoral une juridiction impartiale et compétente, ce sont là des réformes de détail qui ont peu ou prou arrêté l'attention du Parlement.

Elle s'est fixée sur des réformes électorales d'une autre envergure théorique, mais d'un intérêt pratique plus discutable.

Nombreuses sont les propositions de loi en matière électorale, sans parler bien entendu des innombrables projets sur la « Réforme Electorale » proprement dite...

Les unes tendent à instituer le vote obligatoire (1) ; le livret civique (2) ; d'autres le vote par correspondance des électeurs absents de la commune (3), voire même aux « marins en mer » (4)...

Il n'est pas jusqu'à M. l'abbé Lemire lui-même qui n'ait songé à assurer « des droits électoraux à la famille » (5). Dans son système, le citoyen marié aurait le droit d'émettre deux suffrages, et s'il avait trois enfants vivantes on lui accorderait trois bulletins de vote. C'est une manière de marier plus ou moins heureusement le vote plural et la représentation proportionnelle.

Toutes les législatures ont connu des propositions de lois tendant à assurer « le secret et la liberté du vote » ainsi que la sincérité des opérations électorales, » — d'où est enfin sortie la loi du 29 juillet 1913.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler ses tribulations diverses, ne serait-ce que pour montrer les efforts persévérants qu'exige l'aboutissement de la réforme la plus modeste.

(1) Prop. Joseph Ory. Off. An. pr. v. 1^{re} séance 7 juillet 1905. Prop. Tournade, an. pr. v. séance 26 octobre 1909.

(2) Prop. Failliot, Off. ann. 2^e séance 6 juillet 1911.

(3) Prop. de MM. Dauthy, Cosnier, etc. Off. ann. pr. v. séance 21 mars 1907 ; Prop. Simonnet, ann. pr. v. 2^e séance, 19 novembre 1907.

(4) Prop. Jules Siegfried (V. Rapp. Abel Ferry), ann. pr. v. 2^e séance 14 février 1913.

(5) Ann. pr. v. séance 7 juillet 1911.

Au cours de la 8^e législature (1902-1906), la loi avait été votée pour la première fois par la Chambre des députés ; adoptée avec modifications par le Sénat, elle fut, le 24 novembre 1905, modifiée à nouveau par la Chambre et, le 8 février 1906, adoptée avec de nouvelles modifications par le Sénat.

Au cours de la 9^e législature, la loi a été votée deux fois par la Chambre, les 3 juin 1907 et 12 juin 1908, et deux fois par le Sénat, avec modifications, les 20 décembre 1907 et 1^{er} mars 1910 (1).

La Chambre, à l'unanimité, maintint le texte qu'elle avait déjà voté quatre fois.

Une cinquième fois, le Sénat le lui retourna avec modifications.

De guerre lasse, la Chambre s'inclina et adopta, dans sa séance du 24 juillet 1913, le texte voté par le Sénat le 27 juin 1913.

V

Economie de la loi du 29 juillet 1913

Son but. — Ses lacunes

La loi du 29 juillet 1913 constitue la seule réforme électorale sérieuse qui ait vu le jour depuis la loi municipale du 5 avril 1884, c'est-à-dire depuis près de 30 ans.

Elle n'apporte pas de changements profonds dans notre législation électorale. Comme son titre l'indique, c'est surtout une loi destinée à réprimer les fraudes électorales.

(1) V. Rapp. Joseph Reinach au nom comm. suffr. univ. ann. pr. v. séance 8 février 1912.

Au point de vue de cette étude, elle présente un double intérêt :

Elle tend en premier lieu, dans son article premier, à supprimer et à prévenir les inscriptions multiples qui étaient devenues une des plaies de notre système électoral. Elle s'efforce ensuite de réprimer un autre abus : la manœuvre bien connue qui consistait à transformer en contribuables et, par suite, en électeurs, toute une troupe de citoyens absolument étrangers à la commune où quelques voix étaient nécessaires pour changer la majorité.

Ce double but a-t-il été atteint ? Les inscriptions multiples vont-elles disparaître ? Les transplantations frauduleuses d'électeurs, cesser ?

§ 1. — *Les inscriptions multiples vont-elles disparaître ?*

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes, déclare la loi du 29 juillet 1913 en son article premier.

Déjà l'article 31 du décret organique de 1852, auquel d'ailleurs renvoie la loi nouvelle, considérait comme un délit le fait d'avoir réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes.

A première vue, la loi du 29 juillet 1913 n'apporte aucune innovation.

Mais l'innovation apparaît avec les § 2 et 3 de l'article premier, qui permettent aux maires ou aux électeurs des communes sur les listes desquelles figure un même citoyen d'obliger, par l'intermédiaire des commissions administratives, ce citoyen à opter pour l'une seulement de ces listes.

La procédure d'option est simple :

Le maire ou, à son défaut, un électeur quelconque inscrit sur l'une des listes intéressées dénonce à la

commission administrative qu'un citoyen est porté sur plusieurs listes électorales.

Cette dénonciation aura lieu sans forme : le maire qui est président de droit de la Commission administrative la fera verbalement ; l'électeur réclamant, par déclaration verbale ou par lettre missive, l'une ou l'autre adressée au maire.

Le délai de dénonciation de l'inscription multiple part du 1^{er} janvier, jour où la Commission administrative commence ses travaux, pour expirer 8 jours seulement avant la clôture des listes électorales, soit le 22 mars inclus. Les électeurs ont ainsi un large délai pour opérer leur contrôle et recueillir leurs éléments d'information.

Dès la réception de la dénonciation, la Commission administrative doit mettre en demeure, par lettre recommandée, le citoyen inscrit sur plusieurs listes, d'opter pour l'une seulement de ces listes.

L'électeur bénéficiaire d'une inscription multiple peut obtempérer à la mise en demeure qui lui est adressée. Dans les 8 jours de la notification, il fera connaître la liste sur laquelle il désire demeurer. Il sera rayé des autres.

S'il garde le silence, au bout de 8 jours, d'office, il est maintenu sur la liste de la commune où il réside depuis 6 mois ; il est rayé des autres listes. A ce moment, il peut intervenir et réclamer contre la décision prise par la Commission administrative, ou encore, dès le début de la procédure d'option, il peut soutenir que la dénonciation dont il a été l'objet est inexacte, qu'il ne bénéficie d'aucune inscription multiple.

Les réclamations qui s'élèvent à cet égard sont soumises aux juridictions électorales que nous connaissons : commission municipale en premier ressort, juge de paix en appel.

★★

Cette procédure paraît simple et efficace. Seulement, il nous semble que la loi contient des imprécisions, des lacunes graves.

Elle prescrit qu'un citoyen bénéficiaire d'une inscription multiple doit être maintenu sur une seule liste et rayé de toutes les autres. Mais comment la radiation qui s'impose sera-t-elle effectuée ?

Ainsi, un citoyen est inscrit sur deux listes : dans une commune A et dans une commune B.

Sur la dénonciation du maire ou d'un électeur de la commune A, et la mise en demeure qui lui est notifiée, il opte pour la liste de la commune A, ou en présence de son silence la Commission administrative le maintient d'office sur la liste de cette commune dans laquelle il réside depuis 6 mois. Il doit être rayé de la liste électorale de la commune B.

Qui avertira la Commission administrative de la commune B de la situation de cet électeur ?

Le maire de la commune A ? L'électeur rayé dans la commune B peut être un de ses amis politiques. Au surplus, la loi ne l'astreint pas à une telle notification.

L'électeur qui a dénoncé dans la commune A le citoyen bénéficiaire de l'inscription multiple ? Sans doute, mais la commune B peut être située dans une autre circonscription électorale que la commune A et le pouvoir de contrôle de l'électeur réclamant s'arrête aux limites de sa propre circonscription.

La même situation se produira au cas d'une réclamation portée devant la juridiction électorale. Une décision ordonnera la radiation d'un électeur, d'une ou plusieurs listes, pour cause d'inscriptions multiples.

Mais par quelle voie cette décision sera-t-elle portée à la connaissance des commissions administratives

intéressées ? Le président de la commission municipale et, en cas d'appel, le juge de paix, ne sont pas chargés par la loi de notifier aux commissions administratives des communes intéressées les décisions rendues. Ce n'est que dans le cas d'infirmité d'une décision de la commission municipale que le juge de paix est tenu d'en donner avis au préfet et au maire. Même en ce cas, un seul maire sera avisé, celui dans la commune duquel aura été prise la décision de la commission municipale frappée d'appel.

Mais qui informera les maires des autres communes ?

La loi ne le dit pas ; elle ne s'est pas préoccupée d'assurer pratiquement l'application de ses prescriptions.

Il aurait été cependant facile de préciser qu'il appartenait au maire dans la commune duquel la dénonciation de l'inscription multiple s'était produite, ou la contestation qui en avait été la conséquence élevée, de prévenir, dans un délai déterminé, les maires des autres communes intéressées, soit de l'option de l'électeur, soit de la décision prise d'office par la commission administrative, soit encore de la décision judiciaire intervenue à la suite d'une réclamation.

Juridiquement, le préfet, qui a un délégué dans toutes les commissions administratives, possède les moyens d'information qui peuvent lui permettre de faire appliquer rigoureusement la loi.

Mais doit-on compter sur son concours ? Jusqu'ici, l'autorité administrative supérieure s'est obstinément gardée d'intervenir et sa négligence, son indifférence portent la responsabilité de la plupart des abus qui ont été commis et contre lesquels s'élève la loi de 1913.

Dans de nombreux cas, il sera malaisé aux électeurs intéressés d'être informés, puis d'établir qu'un citoyen est bénéficiaire d'une inscription multiple. Si parfois

ils aboutissent, la radiation ordonnée risque de ne pas être exécutée...

La loi du 29 juillet 1913 semble donc loin d'avoir atteint le but qu'elle s'était proposé.

Mais, nous dira-t-on, à l'avenir, les inscriptions multiples seront impossibles puisque toute demande de changement d'inscription devra être accompagnée désormais d'une demande en radiation de la liste du domicile électoral antérieur, pour être transmise au maire du dit domicile.

Lorsqu'un citoyen quittera une commune, il ne pourra se faire inscrire dans une autre sans avoir démontré au préalable sa radiation de la liste où il était primitivement inscrit.

Déjà, avant la loi de 1913, de nombreuses mairies exigeaient un certificat de radiation. Les inscriptions multiples ne s'en sont pas moins développées pour autant.

En outre, le certificat de radiation ne prévoit qu'une espèce de fraude : la plus fréquente, celle qui n'est pas atteinte, consiste à se faire inscrire d'office ou sur la demande d'un tiers électeur ami sur la liste d'une commune autre que celle où l'on exerce déjà son droit électoral.

★ ★

En réalité, le rapporteur de la loi au Sénat, M. Lintilhac, avait bien imaginé le seul remède efficace : c'était de considérer comme un délit, frappé des peines portées à l'article 31 du décret de 1852, « le fait de profiter d'une inscription multiple pour voter dans une commune ou section de commune autre que celle où on aura voté, lors d'une élection antérieure, datant de moins de 4 ans » (1).

(1) V. Off. — Séance Sénat 19 décembre 1907.

Sa proposition était d'une rédaction obscure. Il aurait suffi de s'en tenir rigoureusement à l'article 34 du décret de 1852, dont nous rappelons les termes : « Sera « puni de la même peine (peine de l'article 33 du « décret) tout citoyen qui aura profité d'une inscription « multiple pour voter plus d'une fois », — en précisant que le délit existerait toutes les fois qu'un électeur aurait profité d'une inscription multiple pour prendre part à un scrutin dans toute commune autre que celle où il a sollicité et obtenu son inscription, ou, en cas d'inscription d'office, autre que celle où il a été inscrit en premier lieu.

La précision était indispensable, étant donné la jurisprudence jusqu'ici en vigueur, qui ne considère le délit de vote multiple consommé que si l'électeur a pris part dans des communes diverses à des élections de même nature (1).

Précisé dans les conditions que nous expliquons, l'article 34 du décret interdirait désormais à un électeur de voter dans plusieurs communes, même au cas d'élections de nature différente. L'inscription multiple ne présenterait plus dès lors aucun intérêt.

En résumé, la loi nouvelle n'aura d'effet que si l'autorité administrative supérieure se décide à veiller énergiquement à la stricte application de la loi ; si la jurisprudence s'oriente dans une interprétation rigoureuse de l'article 34 du décret de 1852, et surtout si les tiers électeurs organisent un contrôle vigilant et averti.

§ 2. — *Les transplantations frauduleuses d'électeurs vont-elles cesser ?*

A cet égard, la loi de 1913 a été mieux inspirée. Le problème, il est vrai, était plus facile à résoudre.

(1) V. *suprà* Titre II, ch. V « De la répression des fraudes électorales ».

Il s'agissait « de mettre un terme aux abus d'inscriptions qui se sont maintes fois produits de la part de « citoyens qui, pour une somme infinitésimale, se « rendaient acquéreurs par indivis de parcelles de terre, « sans aucune valeur, de façon à se faire porter au rôle « de l'impôt foncier pour une cote de quelques centimes leur donnant le droit de requérir leur inscription « sur la liste électorale » (1).

Grâce à ces inscriptions soudaines, une majorité pouvait être frauduleusement déplacée dans une commune.

Des tiers électeurs avaient bien élevé des réclamations contre de telles inscriptions, soutenant que la vente qui donnait droit à des citoyens à l'inscription au rôle des contributions directes devait être annulée, parce que simulée et ayant une cause illicite. Ils demandaient au juge de paix de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction civile qu'ils se proposaient de saisir se soit prononcée sur la validité des dites ventes.

Mais la jurisprudence leur avait répondu qu'ils n'avaient pas été parties aux contrats incriminés et que l'intérêt électoral qu'il pouvait avoir à ce que des acquéreurs ne se servent pas d'actes de vente simulés pour obtenir leur inscription sur la liste électorale de la commune, ne suffisait pas pour les autoriser à contester la validité des ventes elles-mêmes (2).

Sans doute, le Conseil d'Etat revenant sur sa jurisprudence antérieure dans l'espace même qui avait provoqué les arrêts de la Cour de Cassation, avait annulé les opérations électorales, estimant que le scrutin avait été faussé par la participation d'électeurs qui ne de-

(1) Circ. min. int. du 9 sept. 1913. Off. 16 sept. 1913.

(2) Civ., 7 avril 1908 et 11 avril 1910. D. P. 1912. 1. 465 V. Note de M. Louis Guénée.

vaient leur inscription qu'à des acquisitions fictives (1).

Mais les acquéreurs fictifs demeuraient régulièrement portés sur la liste et pouvaient prendre part au scrutin rendu nécessaire par l'annulation des premières élections.

Il était difficile de sortir de ce conflit de jurisprudences, de cet imbroglio juridique.

L'article 2 de la loi de 1913 met fin à ces controverses : le délai de 5 ans d'inscription au rôle des contributions, qui est maintenant exigé, prévient tout calcul frauduleux, toute manœuvre.

§ 3. — *Le secret et la liberté du vote.*

Indépendamment de la sincérité des listes électorales, la loi du 29 juillet 1913 s'est efforcée d'assurer le secret et la liberté du vote.

Dans une série de dispositions, dont l'examen nous ferait sortir du cadre de cette étude, et qui d'ailleurs ne peuvent prêter à aucune difficulté d'interprétation, elle a spécifié que les électeurs voteraient, à l'avenir, à l'aide d'enveloppes opaques, fournies par l'Administration.

Avant de déposer son enveloppe dans l'urne, au préalable, l'électeur s'isolera dans une partie de la salle du scrutin, spécialement aménagée pour le soustraire aux regards et, là, glissera son bulletin de vote dans l'enveloppe mise à sa disposition sur la table du bureau (2).

La loi autorise un électeur infirme, qui ne pourrait

(1) Cons. d'Etat, 16, 26 et 27 juillet 1909, D. P. 1911. 3. 65 (V. également Cons. d'Etat 5 août 1910. Rec. Cons. d'Etat, p. 700 ; 25 novembre 1910, ibidem, p. 842 ; 20 janvier 1911, ibidem, p. 66 ; 10 novembre 1911, ibidem, p. 1019).

(2) Art. 3 et 4.

introduire lui-même son bulletin dans l'enveloppe, à se faire assister par un électeur de son choix (1).

Autre innovation : aux termes de l'article 8, si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur sera permis de désigner respectivement les scrutateurs chargés de procéder au dépouillement. Il suffira de remettre les noms des électeurs proposés au président du bureau de vote, une heure avant la clôture du scrutin, pour que la liste des scrutateurs par table puisse être établie avant le début du dépouillement.

Dernière innovation, et peut-être la plus importante : le recensement général des votes se fera pour toute la circonscription électorale au chef-lieu du département, en séance publique, au plus tard le mercredi qui suivra le scrutin. Il sera effectué par une commission composée du Président du Tribunal civil, président, et des 4 membres du Conseil général non candidats qui y comptent la plus longue durée de fonctions (2).

C'est une véritable juridiction qui est instituée *pour juger le scrutin*.

D'autre part, dans son article 12, la loi du 29 juillet 1913 prévoit des sanctions sévères : une amende de 100 à 500 francs et un emprisonnement de un mois à un an, ou l'une de ces deux peines seulement, contre toute personne qui, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote, ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou des sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou pour tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou

(1) Art. 6.

(2) Art. 11.

tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat.

Le délinquant peut être, en outre, privé de ses droits civiques pendant deux ans au moins et cinq ans au plus. Si le coupable est un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement ou de l'administration publique, ou chargé d'un ministère public, la peine sera portée au double.

★ ★

Telle est l'économie de la loi nouvelle.

Il est indéniable qu'elle apporte à divers points de vue des modifications heureuses à la législation électorale jusqu'ici en vigueur.

Dans son ensemble, elle rend plus difficile la fraude ; elle offre aux électeurs des garanties précieuses d'indépendance.

A tous ces titres elle mérite un accueil favorable. L'expérience nous permettra de juger des résultats de son application.

VI

*L'action organisée du tiers électeur est la véritable garantie
de l'exercice du droit de vote*

Et maintenant nous pouvons, en pleine connaissance de cause, répondre à la question que nous avons posée :

« L'exercice du droit de vote est-il bien garanti ? »

Certes, notre système électoral contient des imperfec-

tions nombreuses, permet les abus, les fraudes, dont la loi de 1913 ne fera disparaître qu'une faible partie.

Mais il ne faut pas trop noircir le tableau. Quelle législation électorale est sans défauts ?

En regard de ces imperfections et commé pour s'excuser de n'avoir pu mieux faire, le législateur a mis entre les mains des citoyens une arme extrêmement précieuse, dont on ne dira jamais assez toute la valeur : c'est l'action du tiers électeur.

A tout électeur la loi donne les moyens de défendre l'exercice de son droit de suffrage. Et comme tout électeur est intéressé, au plus haut point, à ce que les opérations électorales soient sincères, de façon que son vote personnel ait toute sa valeur, elle lui donne encore les moyens de surveiller la tenue et la revision des listes électorales de sa circonscription.

Oui, il est impossible de ne pas reconnaître, sous les réserves que nous avons faites au cours de cette partie de notre étude, qu'en définitive l'exercice du droit de vote est juridiquement bien garanti et, en fait, peut être efficacement protégé.

Il suffirait en effet, à la rigueur, dans chaque circonscription, d'un seul électeur documenté et résolu, « pour faire réformer ou casser toutes les décisions « injustes, tous les arrêts de proscription des commis-
« sions municipales » (1).

Seule l'action du tiers électeur pourrait aboutir à la suppression des inscriptions multiples, à l'application pratique des prescriptions de la loi de 1913.

Mais, comme le dit très justement M. Lambert (2), cette action du tiers électeur est inorganisée, inexercée.

(1) Lambert, ouv. cité, p. 43.

(2) Ibidem, p. 42.

Il faut mieux dire : elle est presque inconnue.

Rares sont les électeurs qui ont souci d'examiner la liste électorale de leur commune. En est-il qui aient jamais songé à surveiller les opérations de revision des listes électorales dans toute l'étendue de leur circonscription ?

C'est, il faut le reconnaître, une tâche délicate, qui demande beaucoup de dévouement, de compétence, et surtout de loisirs, et qui est au-dessus des forces d'un seul électeur.

Mais un parti politique organisé ne devrait-il pas, dans toute l'étendue de son influence territoriale, mettre en œuvre, d'une façon permanente et méthodique, cette action du tiers électeur ?

Quelques citoyens dévoués dans une circonscription, munis d'instructions claires, dirigés par deux ou trois personnes compétentes, — et de remarquable services de vérification des listes électorales fonctionneraient dans l'intérêt public.

C'est la conclusion très nette de M. Lambert, qui est un juriste éminent doublé d'un homme politique averti.

C'est aussi notre conclusion.

Le législateur a mis entre les mains des électeurs une arme efficace. Il leur appartient d'en user.

Jusqu'ici, ils l'ont ignorée ou négligée. Des abus ont surgi, les fraudes se sont multipliées.

Il a fallu, une fois de plus, appeler au secours le législateur...

C'est le défaut capital de notre démocratie : nous manquons d'initiative, de volonté ; nous demandons tout à la loi, à cette providence laïque.

C'est en vain : si les meilleurs textes demeurent lettre morte, si leur application n'est pas assurée par nous-mêmes, à quoi sert de les avoir bruyamment exigés ?...

Vu :

Lyon, le 21 octobre 1913.

Le Président de la thèse,

JEAN APPLETON.

Vu :

Lyon, le 21 octobre 1913,

Le Doyen,

L. JOSSERAND.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 22 octobre 1913.

Le Recteur de l'Académie,

JOUBIN.



BIBLIOGRAPHIE

APPLETON (J.). — *La réforme des casiers judiciaires.* — 1893.

ARMAND. — *Manuel-formulaire de la revision des listes électorales.* — 1906.

ARNOUX. — *Traité de droit électoral.* — 1912.

AUCLERT (M^{me} Hubertine). — *Le vote des femmes.* — 1908.

BAVELIER. — *Dictionnaire de droit électoral.* — 1889.

BEURDELEY et BENATRE. — *Nouveau manuel électoral.* — 1904.

BIDAULT. — *Code électoral.* — 1884.

BOSCREDON et TEULÉ. — *Revision de la liste électorale.* — 1885.

BUISSON (Ferd.). — *Rapport sur le droit de vote aux femmes.* — 1910.

CÉNAC. — *La liste électorale. — Sa composition et sa revision annuelle.* — 1890.

CHANTE-GRELLET. — *Traité des élections.* — 2 vol. 1898.

CHARDENET, PANHARD et GÉRARD. — *Les élections municipales. Jurisprudence du Conseil d'Etat, 1908. — Les élections départementales. Conseil général et Conseil d'arrondissement. — Jurisprudence du Conseil d'Etat, 1908.*

COURCELLE (L.). — *Les élections municipales.* — 1912.

COUTANT. — *Le vote obligatoire.* — 1898.

CROISSY (de). — *Guide électoral.* — 1889.

DALLOZ. — *Manuel électoral.* — 1911.

DAURE. — *Manuel pratique de la revision des listes électorales. — Jurisprudence. — Législation.* — 1898.

- FAIVRE. — *Petit code annoté des élections.* — 1885.
- FAYE (F.). — *Manuel de droit électoral, d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, avec appendice.* — 1909.
- GREFFIER. — *Code électoral. — De la formation et de la revision annuelle des listes électorales.* — 1891.
- GUDIN DU PAVILLON et REY. — *Manuel électoral complet.* 1890.
- GUERLIN DE GUER. — *Guide pratique de l'électeur et du maire, avec appendice.* — 1898.
- GUILGAUT. — *Le guide du citoyen français. — Traité pratique de l'exercice des droits électoraux.* — 1880.
- HÉROLD. — *Le droit électoral devant la Cour de Cassation.* — 1869.
- JUILLET SAINT-LOGER. — *Guide général des élections.* — 1908.
- JOUANNEAU (A). — *Manuel formulaire des élections.* — 1910.
- LACOUR (L). — *Trois femmes de la Révolution : Olympe de Gouges, Théroigne de Méricourt, Rose Lacombe.* — 1900.
- LAMBERT (Ed.). — *Les inégalités de classe en matière d'électorat politique.* — 1906.
- MAILHOL (de). — *Code électoral.* — 1885.
- MAUGRAS. — *Code des électeurs et des éligibles.* — 1898.
- MOINECOURT. — *Manuel de l'électeur.* — 1908.
- PIERRE. — *Code des élections politiques.* — 1893.
- PIC (P.). — *Traité de législation industrielle et ouvrière.* — 1912.
- PRÉVOISIN (de) et VATHAIRE (de). — *Guide pratique de l'électeur. — Revision des listes électorales.* — 1905.
- RABANY (Ch.). — *Guide général des élections.* — 1908.
- RAVIER DU MAGNY. — *Manuel de jurisprudence électorale.* — 1902.
- REISSER et RIDEL. — *Guide électoral pratique.* — 1901.
- RENDU. — *Code électoral.* — 1885.
- TAILLANDIER (de). — *Manuel-formulaire de la revision des listes électorales.* — 1907.
- VILLEY (Edm.). — *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe.* — 1900.

Jurisprudence - Répertoires - Encyclopédies

BULLETIN DES ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION.

BULLETIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

DALLOZ. — *Jurisprudence générale et Supplément*. V° Droit politique. — *Nouveau répertoire pratique*, V° Elections. — *Code des lois politiques et administratives*, V° Elections. — *Dalloz des communes*. — *Recueil périodique*.

GAZETTE DU PALAIS.

GAZETTE DES TRIBUNAUX.

JOURNAL DU DROIT ADMINISTRATIF.

LOIS ET DES ARRÊTS (*Recueil général des*) fondé par J.-B. Sirey.

PANDECTES FRANÇAISES (*Répertoire et Supplément*. — V° Elections.

PANDECTES FRANÇAISES PÉRIODIQUES (*Recueil de jurisprudence et de législation*).

RECUEIL DES ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT.

RÉPERTOIRE ENCYCLOPÉDIQUE DU DROIT FRANÇAIS (par F. Labori) et *Supplément*, V° Elections.

RÉPERTOIRE GÉNÉRAL ALPHABÉTIQUE DU DROIT FRANÇAIS (publié par MM. Carpentier et Frèrejouan du Saint) et *Supplément*, V° Elections.

SOMMAIRES (*Recueil des*) de la jurisprudence française.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	V
-----------------------	---

TITRE PREMIER. — DE LA JOUISSANCE DU DROIT DE VOTE	1
---	---

CHAPITRE PREMIER. — <i>Première condition : il faut être de nationalité française.</i>	3
--	---

1° Français d'origine, p. 4. — 2° Français naturalisés, p. 5. — 3° Réunion d'un territoire étranger à la France, p. 5. — Perte de la nationalité française, p. 6. — Preuve de la nationalité, p. 7.

CHAPITRE II. — <i>Deuxième condition : il faut avoir vingt et un ans.</i>	9
---	---

CHAPITRE III. — <i>Troisième condition : il faut être capable.</i>	11
--	----

Généralités, p. 11. — Preuve des incapacités, p. 13. — Division des incapacités, p. 14.

SECTION I. — Des incapacités nécessairement encourues.	16
---	----

1° Interdits, p. 16. — 2° Faillis, p. 17. — 3° Crimes, p. 18. — 4° Délits, p. 19. — A) Délits entraînant une incapacité perpétuelle, p. 20. — B) Délits entraînant une incapacité temporaire, p. 23.

SECTION II. — Des incapacités facultatives. . . .	24
---	----

1° Destitution d'officiers ministériels, p. 24. — 2° Délits, p. 25.

SECTION III. — Cessation des incapacités. . . .	27
---	----

1° Interdits, p. 28. — 2° Faillis, p. 28. — 3° Crimes et délits, p. 29.

CHAPITRE IV. — <i>Les femmes n'ont pas la jouissance du droit de vote. — La proposition de loi Ferdinand Buisson.</i>	31
---	----

TITRE DEUXIÈME. — DE L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE	37
---	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Des conditions d'inscription sur la liste électorale.</i>	39
--	----

SECTION I. — Titres divers auxquels un citoyen peut être inscrit sur la liste électorale....	42
--	----

1° Domicile réel, p. 42. — 2° Résidence de 6 mois, p. 45. — 3° Inscription au rôle des contributions ou des prestations, p. 46. — 4° Alsaciens-Lorrains, p. 50. — 5° Fonctionnaires publics, p. 50. — 6° Français établis à l'étranger, p. 52.

SECTION II. — Communes sectionnées.....	53
---	----

SECTION III. — Interdiction des inscriptions multiples.	54
---	----

CHAPITRE II. — <i>De la revision annuelle des listes électorales</i>	57
--	----

SECTION I. — Commission administrative....	58
--	----

§ 1. Composition, p. 58. — § 2. Attributions, p. 60.
§ 3. Tableau rectificatif, p. 62.

SECTION II. — Recours administratif contre les opérations de la Commission administrative.	64
--	----

SECTION III. — Clôture de la liste électorale..	66
---	----

CHAPITRE III. — <i>Procédure et juridictions électorales.</i>	69
---	----

SECTION I. — Réclamations et demandes....	69
---	----

§ 1. Qui peut former une réclamation, p. 70. —
§ 2. Délai, p. 71. — § 3 Forme, p. 73. — § 4. Avis aux électeurs dont l'inscription est l'objet d'une réclamation, p. 73.

SECTION II. — Juridictions saisies des réclamations et des demandes.....	74
SECTION III. — Commission municipale.....	75
§ 1. Composition, p. 75. — § 2. La Commission municipale est une juridiction, p. 77. — § 3. Procédure, p. 79. — § 4. Délai pour statuer, p. 80. — § 5. Notification de la décision, p. 81. — § 6. Publicité des décisions de la Commission municipale, p. 82. — § 7. Voie de recours, p. 82.	
SECTION IV. — Le juge de paix, juge d'appel.	83
§ 1. Compétence du juge de paix, p. 83. — § 2. Qui peut appeler, p. 85. — § 3. Délais de l'appel, p. 88. (1 ^o l'appelant a été partie à la décision attaquée, p. 88 ; 2 ^o l'appelant n'a pas été partie à la décision attaquée, p. 89 ; 3 ^o aucune décision de la Commission municipale n'a été rendue, p. 91). — § 4. Formes de l'appel, p. 92.	
SECTION V. — Procédure sur l'appel.....	93
§ 1. Avertissement, p. 93. — § 2. Audience, p. 95. — § 3. Modes de preuve, p. 97. — § 4. Questions préjudicielles, p. 98. — § 5. Délai et formes des jugements d'appel, p. 101. — § 6. Notification en cas d'infirmité, chose jugée, p. 103. — § 7. Voies de recours, p. 103.	
SECTION VI. — De l'opposition.....	104
SECTION VII. — Pourvoi en cassation.....	106
§ 1. Qui peut former un pourvoi, p. 108. — § 2. Délais, p. 110. — § 3. Formes du pourvoi, p. 111. — § 4. Dénonciation du pourvoi, p. 112. — § 5. A qui doit être dénoncé le pourvoi, p. 112. — § 6. Formes de la dénonciation, p. 113. — § 7. Pièces à produire devant la Cour de Cassation, p. 114. — § 8. Procédure devant la Cour de Cassation, p. 115. — § 9. Arrêt de rejet, p. 116. — § 10. Arrêt de cassation, p. 117. — § 11. Pourvoi dans l'intérêt de la loi ou pour excès de pouvoir, p. 117.	
CHAPITRE IV. — <i>Des personnes qui, quoique inscrites sur la liste électorale, ne peuvent voter. De celles qui, bien que non inscrites, peuvent prendre part au scrutin.....</i>	119
SECTION I. — Des électeurs qui, quoique inscrits, ne peuvent voter.....	120
§ 1. Détenus ; Contumaces ; Aliénés ; Electeurs dont la radiation a été ordonnée par justice, p. 120. — § 2. Militaires en activité de service, p. 121.	

SECTION II. — Des électeurs qui, bien que ne figurant pas sur la liste électorale, peuvent voter.	124
CHAPITRE V. — <i>De la répression des fraudes électorales.</i>	127
SECTION I. — Délits électoraux.	128
1 ^o Interdiction de l'inscription et du vote des incapables, p. 128. — 2 ^o Interdiction des inscriptions et des radiations frauduleuses, p. 129. — 3 ^o Interdiction des inscriptions multiples, p. 130. 4 ^o Interdiction des votes multiples, p. 131. — 5 ^o Sanction de l'inobservation volontaire de la loi et des règlements, p. 133.	
SECTION II. — Action en dommages-intérêts.	137
SECTION III. — Recours en annulation d'une élection.	139

TITRE TROISIÈME.

L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE EST-IL

BIEN GARANTI ? 143

I. — La loi électorale est mal connue.	145
II. — La loi électorale est mal appliquée.	146
Il n'existe pas de registre de réclamations, p. 146. — La Commission municipale n'est, à aucun égard, la juridiction prescrite par la loi, p. 147. — La suppression de la Commission municipale s'impose, p. 150.	
III. — Le tableau rectificatif devrait être affiché. — Le délai pour réclamer, augmenté.	153
IV. — Projets de réformes électorales. — Loi du 29 juillet 1913.	156

V. — Economie de la loi du 29 juillet 1913.	
— Son but. — Ses lacunes.....	158
§ 1. — Les inscriptions multiples vont-elles dis-	
paraître ? p. 159. — § 2. Les transplantations frau-	
duleuses d'électeurs vont-elles cesser ? p. 164. —	
§ 3. Le secret et la liberté du vote, p. 166.	
VI. — L'action organisée du tiers électeur est	
la véritable garantie de l'exercice du droit	
de vote	168
BIBLIOGRAPHIE.	173





